



MINISZTERELNÖKSÉG

TERÜLETFEJLESZTÉSI MINISZTER

KÖZBESZERZÉSI FELÜGYELETÉRT FELELŐS HELYETTES
ÁLLAMTITKÁRSÁG

**A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát
értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei
2019-2022.**

2023. február 28.

Miniszterelnökség
Területfejlesztési miniszter
Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság

Az elemzés elkészítésében részt vett munkatársak: Dr. Várhomoki-Molnár Márta, dr. Zámbó Ákos Bertalan, dr. Soós Gábor Gergely, dr. Kéri Zoltán, dr. Deli András, Boros István, Kovács Imre, Márok Bence, dr. Cseh László, Boros Benedek Bence, Hoschke Péter.

Az elemzés elkészítését értékes észrevételekkel segítették a teljesítménymérési keretrendszer működtetésében részt vevő független szakértők, illetve független szervezetek képviselői: dr. Derzsényi Attila, dr. Hubai Ágnes (KÖSZ), dr. Miklós Gyula, dr. Németh Anita (TI-HU), dr. Perczel Zsófia, dr. Sirály Katalin, dr. Tátrai Tünde.

2023. február 28.

Tartalomjegyzék

Bevezető	5
Vezetői összefoglaló	8
I. Szabályosság	14
I.1. Az eljárások jogi megfelelése	14
I.2. A jogorvoslatok hatékonysága	23
I.3. Átláthatóság.....	28
II. Hatékonyság	32
II.1. A közbeszerzési eljárások hatékonysága	32
II.2. Költséghatékonyság, adminisztratív költségek.....	38
II.2.1. A közbeszerzési eljárások ajánlatkérők általi lefolytatásának költségei	39
II.2.2. A beszerzési eredmény költséghatékonysága.....	46
II.2.3. Az ajánlattétel költségei	47
II.3. A piac megfelelő működése, a közbeszerzésekhez való hozzáférés és a verseny erőssége	48
II.4. A szerződés teljesítés hatékonysága	54
II.5. A közbeszerzésekhez kapcsolódó szakmai kapacitások szintje.....	58
II.6. A központi beszerző szervek működésének hatékonysága.....	63
II.6.1. A központi beszerző szerv központosított közbeszerzési rendszerében eredményes eljárást lefolytató intézmények száma	64
II.6.2. A központi beszerző szerv központosított közbeszerzési rendszerében eredményes eljárást lefolytató intézmények megoszlása.....	65
II.6.3. A központi beszerző szerv keretmegállapodásai vagy dinamikus beszerzési rendszerei alapján megkötött szerződések száma	68
II.6.4. A kis- és középvállalkozásokkal megkötött szerződések száma.....	70
II.6.5. Az egyes intézmények által saját hatáskörben megvalósított beszerzésekre vonatkozó adatok	72
II.6.6. A 2022-ben lezárult keretmegállapodásokban megvalósított beszerzések aránya. 73	
II.6.7. A központi beszerző szervek által a közbeszerzési eljárásaik lebonyolításához igénybe vett külső tanácsadók és a rendelkezésre álló szakértői kapacitások	74
II.6.8. A központi beszerző szervek által elvégzett előzetes piacfelmérés, a piaci árak nyomán követésére szolgáló rendszer alkalmazása, a központosított közbeszerzéssel elérhető megtakarítás mértéke	76
II.6.9. Online piactér vagy katalógus alkalmazása.....	79
II.6.10. A beszerzési igények előzetes felmérése.....	80

II.6.11. A központosított közbeszerzési rendszerrel elérhető időbeli megtakarítás.....	81
II.6.12. A közbeszerzések hatékonyságát mérő keretrendszer alkalmazása	81
II.6.13. A becsült érték meghatározása	82
III. Stratégiai célokat segítő közbeszerzés	83
III.1. Környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma	83
III.2. A szociális szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma	84
III.3. A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások által elnyert közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma.....	85
III.4. A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások által benyújtott ajánlatok darabszám szerinti aránya az érvényes ajánlatok körében.....	87
III.5. Teljes életciklus vagy életciklusköltség-számítás figyelembe vétele a szerződés odaítélése során.....	88

Bevezető

Magyarország Kormánya 2022 szeptemberében elfogadta a 1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Korm. határozat), amely a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: Keretrendszer vagy teljesítménymérési keretrendszer) kidolgozását tűzte ki célul. A Keretrendszer létrehozására Magyarország az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet) alapján indult eljárásban is kötelezettséget vállalt.

A Keretrendszer leírása, annak elemeinek és indikátorainak ismertetése 2022. november 30-án jelent meg az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) honlapján.¹

A Keretrendszer eredményeit minden év február 28. napjáig kell közzétenni. Jelen elemzés (a továbbiakban: Elemzés) a teljesítménymérési keretrendszer eredményeit mutatja be, értelmezi és elemzi azon területek vonatkozásában, amelyek vizsgálatához a Keretrendszer eredményei kapcsolódnak.

Az elemzés mellékleteiként önállóan is közzétesszük a teljesítménymérési keretrendszer indikátoraihoz kapcsolódó eredményeket, valamint a keretrendszer keretében végzett kérdőíves felmérések eredményeit.

A Keretrendszer létrehozásában – a Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően – részt vettek nyílt pályázati felhívás keretében kiválasztott, a hazai közbeszerzések területén tevékenykedő független, nem kormányzati szervezetek és közbeszerzési szakértők egy munkacsoport keretében (a továbbiakban: Munkacsoport). E független, nem kormányzati szervek és közbeszerzési szakértők közreműködtek a Keretrendszerben a kinyert adatokból levonható következtetések megfogalmazásában is. Az Elemzés közzétételének napjáig négy munkacsoporti ülés megtartására került sor, amelyek során – a Munkacsoport működésére vonatkozó alapvető kérdések tisztázása mellett – sor került a Keretrendszer indikátorainak, az egyes indikátorok mögötti módszertan, valamint az Elemzés tervezetének és a Munkacsoport valamennyi észrevételének megvitatására is. A Munkacsoport által a kidolgozás során megfogalmazott véleményt a 8. mellékletben szintén közzétesszük.

A Keretrendszer célja, hogy

- a közbeszerzési politika számára fontos célkitűzések megvalósulásának mértékét – mérhető indikátorok útján – mérje, illetve
- hozzájáruljon annak azonosításához, hogy mely területen szükséges további szakpolitikai intézkedéseket hozni a jogpolitikai célok elérése érdekében.

A Keretrendszer az Elemzésben bemutatott eredményei az egyik alapját jelentik majd a közbeszerzésekben a verseny növelésére szolgáló kormányzati akcióterv kidolgozásának, amelynek közzétételére 2023. március 31-ig kerül sor.

¹ Elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8797928191320>

Az Elemzés úgy épül fel, hogy a Keretrendszer indikátorainak és az elvégzett kérdőíves felmérés eredményeinek, valamint a feladatkörrel rendelkező közigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Közbeszerzési Döntőbizottság, Gazdasági Versenyhivatal, központi beszerző szerek) adatszolgáltatása alapján összegzi az egyes területekhez kapcsolódó információkat és értékeli azokat. Az Elemzés minden területhez kapcsolódóan felhasználja azoknak az indikátoroknak és kérdőíves válaszoknak az eredményeit, illetve közigazgatási adatokat, amelyek a vizsgált területhez kapcsolhatóak.

Az I. fejezet a közbeszerzések szabályossága, a II. fejezet a közbeszerzések hatékonysága, a III. fejezet a stratégiai közbeszerzés hazai helyzetének vizsgálatához tartozó területeket elemez.²

A Keretrendszer és az Elemzés alapvetően három típusú adatforrásra támaszkodik.

A közbeszerzési eljárások, illetve közbeszerzési szerződések egyes számszerűsíthető tulajdonságain alapuló indikátorok az EKR-ből kinyerhető adatok alapján kerülnek kiszámításra.

A Keretrendszer tartalmaz más szervek, így a Közbeszerzési Döntőbizottság, a Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal által szolgáltatott adatokat is. Ezek adatforrásainak leírása az érintett szervek felelősségi körébe tartozik.

A Keretrendszer tartalmaz továbbá kérdőíves adatgyűjtésen alapuló mutatókat is. Az adatgyűjtés a központi beszerző szervek vonatkozásában közvetlen megkeresés útján történt, míg az egyéb kérdőíves adatgyűjtés nyilvános, az EKR honlapján közzétett online kérdőív útján valósult meg. A kérdőíves felmérés megvalósítása során figyelmet kellett fordítani arra, hogy az alkalmazott módszertan biztosítsa az adatok elemzés céljára való felhasználhatóságát. E tekintetben a megfelelő számú kitöltés elérése mellett kiemelt figyelmet kapott a kitöltők által megadott válaszok adattisztítása, így például a 0 értékek, vagy százalékos arányokra vonatkozó kérdések esetén a 100-nál nagyobb értékek, vagy más, nem értelmezhető válaszok kiszűrése a torzított eredmények elkerülése érdekében.

A fentiek alapján látható, hogy a Keretrendszer mind tényadatok, mind vélemények, percepciók vizsgálatára kiterjed, azonban az elemzés leghangsúlyosabb eleme, illetve terjedelmének legnagyobb része a tényadatok vizsgálata. A tényadatokon belül a legnagyobb hányadot az EKR-ből származó adatok teszik ki. Az elemzés során látni fogjuk – különösen a költséghatékonyságra vonatkozó fejezet keretében –, hogy a tényadatokból és a nyilvános kérdőívet kitöltők percepcióiból levonható következtetések alapvetően hasonló eredményeket mutatnak, hasonló jelenségeket azonosítanak a hazai közbeszerzési piacon.

Az elemzés készítése, valamint az elemzés tervezetének a Munkacsoporttal való egyeztetése során egyaránt megállapításra került, hogy a teljesítménymérési keretrendszer alapjául szolgáló adatok, indikátorok nagyobb részletezettséggel, többféle bontásban történő bemutatása, illetve szükség szerint az alapadatok részletezettségének javítása a keretrendszer továbbfejlesztésének egyik fő irányát kell, hogy képezzék.

² A három témakör meghatározása az OECD munkaanyagként megismert ajánlása alapján történt. OECD: Towards the development of a comprehensive measurement framework

Az Elemzés alapjául szolgáló adatokat annak mellékletei tartalmazzák az alábbiak szerint:

- 1. melléklet: Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019-2022. (2023. február 15.)³*
- 2. melléklet: A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer Elektronikus Közbeszerzési Rendszer adatain alapuló indikátorai*
- 3. melléklet: Módszertani dokumentáció közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer Elektronikus Közbeszerzési Rendszer adatain alapuló indikátoraihoz*
- 4. melléklet: A közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőív eredményei*
- 5. melléklet: A központi beszerző szervek részére megküldött kérdőív eredményei*
- 6. melléklet: A Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság és a Gazdasági Versenyhivatal adatszolgáltatásának összefoglalója*
- 7. melléklet: A Közbeszerzési Döntőbizottság megsértett jogszabályi rendelkezésekről szóló adatszolgáltatásának összefoglalója*
- 8. melléklet: A Munkacsoport által a kidolgozás során megfogalmazott vélemények*

³ Az elemzés 2023. február 15. napján az EKR honlapján közzétételre került:
<https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798091965784>

Vezetői összefoglaló

A szabályosság témaköréhez kapcsolódóan, az eljárások jogi megfelelőségével összefüggésben az Elemzés a jogsértések leggyakoribb eseteit vizsgálta, arra vonatkozó adatok alapján, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság mely jogszabályi rendelkezések megsértését állapította meg a leggyakrabban. A megsértett jogszabályi rendelkezések kategóriákba rendezése irányt mutat a jogsértések leggyakoribb esetei tekintetében. A megsértett jogszabályi rendelkezések alakulását ugyanakkor jelentősen befolyásolja a hivatalbóli jogorvoslat kezdeményezésére jogosult szervek aktivitása is, mivel egyes jogsértések megállapítása alapvetően kötődik a hivatalbóli kezdeményezésekhez.

Az elmúlt négy évben a Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértések legjellemzőbb eseteinek

- a közbeszerzések jogellenes mellőzése,
- a közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítése,
- a becsült érték részekre bontása tilalmának megsértése,
- az eljárást megindító felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok tartalmával kapcsolatos jogszabályhelyek megsértése (közbeszerzés tárgyának meghatározása, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és értékelési szempontok meghatározása),
- a bírálat során elkövetett jogsértések, valamint
- a szerződés teljesítésével és módosításával összefüggő jogsértések

bizonyultak.

A fenti kategóriák közül a leggyakrabban megsértett jogszabályi rendelkezések az ajánlatok (vagy részvételi jelentkezések) bírálatára (érvényességük megállapítására, a hiánypótlásokra, árindoklásokra, az értékelésre, a döntés időtartamára, a döntésről való tájékoztatásra, ajánlati kötöttség meghosszabbítására) vonatkoznak. Figyelmet érdemel még, hogy ha nem kategóriákba rendezve vizsgáljuk a megsértett jogszabályi rendelkezések számát, akkor az egyedi jogszabályhelyek közül a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére utaló jogszabályhely hivatkozása a leggyakoribb (évente csökkenő mennyiségben). A szerződés teljesítésével és módosításával összefüggő kategóriába tartozó hivatkozások száma időben folyamatos növekedést mutat.

Az Elemzés vizsgálja a **hatékony közbeszerzési jogorvoslat** gyakorlati megvalósulásának hazai feltételeit a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslat tekintetében. A megindított jogorvoslati eljárások éves mennyisége enyhén csökken. A hivatalból indított jogorvoslatok száma meghaladja kis mértékben a kérelmezett jogorvoslatok számát, az elmúlt években a hivatalból indult jogorvoslati eljárások körülbelül egyharmada, egyes években közel fele részében lépett fel kezdeményezőként a Közbeszerzési Hatóság elnöke. Az érdekelt szereplők által indított jogorvoslatok mellett tehát kifejezetten jelentős a hivatalbóli jogorvoslatok szerepe, amelyek abban az esetben, ha a piaci szereplők részéről nem indul jogorvoslat, szintén hozzájárulnak a jogszerűség kikényszerítéséhez.

Az elvégzett kérdőíves felmérés eredményei alapján a jogorvoslat kérelmezésétől több tényező jelent visszatartó erőt, amelyek közül a jogorvoslat kimenetelének bizonytalansága és a jogorvoslati díj mértékének együttes hatása jelentős lehet. Az ajánlattevői oldal döntése szempontjából e két tényező együttesen jelentős üzleti kockázatot jelent (a Közbeszerzési Döntőbizottság által alaptalannak ítélt kérelem esetén az igazgatási szolgáltatási díj összege nem jár vissza a kérelmezőnek). A jogorvoslati eljárás átlagos időtartama (27-30 nap) ésszerűnek és a hatékony jogorvoslat követelményével összhangban állónak tekinthető. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntésével szemben indított közigazgatási perek aránya a döntőbizottsági döntések 10-14%-a között mozog, amely nem tekinthető magas arálynak, és ezek kb. háromnegyede a kereset elutasítására vagy permegszüntetésre vezet, ami arra utalhat, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatának alakításában a bírósági kontroll kevésbé jelentős. Szintén figyelemre méltó, hogy ha nem kerül sor a kereset elutasítására, a bíróság szívesebben él a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás, mint a megváltoztatás eszközével.

A **közbeszerzések átláthatósága** körében az eljárások nyilvános meghirdetésére vonatkozó adatok alapján látható, hogy az elmúlt években Magyarországon tartósan magas volt a legszélesebb körű transzparenciát biztosító, nyilvános meghirdetéssel induló közbeszerzési eljárások aránya. A nem nyilvánosan meghirdetett eljárásfajták közül a – csak szigorú feltételekkel alkalmazható – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárástípus alkalmazása nagyon alacsony szintet mutat, szinte elhanyagolható hányadát tette ki a hazai közbeszerzéseknek. A Kbt. 115. §-a szerinti eljárás a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű, építési beruházás tárgyú közbeszerzések körében alkalmazható eljárástípus, melynek lényege, hogy az ajánlatkérő a verseny biztosítása mellett, az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívás küldésével indítja meg a közbeszerzési eljárást, és az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot. Megjegyzendő, hogy a Kbt. 2021. február 1-től hatályos módosítása nem teszi lehetővé az eljárásfajta alkalmazását akkor, ha uniós forrás is bevonásra kerül a finanszírozásba. Megfigyelhető egy csökkenő tendencia ezen eljárástípus alkalmazási arányának tekintetében, de az uniós értékhatár alatti építési beruházások körében még mindig jelentős szegmenst képeznek (2022-ben a nemzeti rezsimű építések értéke 26,3%-át tették ki, a nemzeti rezsimű építésekre megkötött szerződéseknek 43,5%-át adták). Ugyanakkor a teljes közbeszerzési mennyiséget tekintve nincs nagy jelentőségük, értékben csupán a teljes közbeszerzési piac 2%-át képviselték, az összes építési beruházáson belül is csak 4%-ot tett ki értékük.

A **hatékonyság** témaköréhez kapcsolódóan, a közbeszerzési **eljárások hatékonyságával** összefüggésben az Elemzés több mutatót vizsgál azzal kapcsolatban, hogy az ajánlatkérők ésszerű idő alatt és az igényüknek megfelelő beszerzést tudják-e megvalósítani.

A közbeszerzési eljárást megindító felhívás közzétételétől az eljárás eredményének megküldése (az utolsó összegezés tekintetében) a 2022. évben nemzeti eljárásrendben átlagosan 65, míg uniós eljárásrendben 122 napot vett igénybe. Az eljárások időtartamán belül az ajánlatkérők jellemzően az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések bírálatával töltenek hosszabb időt. A

bírálat időtartama ugyanakkor 2020-ról 2021-re uniós eljárásrendben láthatóan csökkent, feltételezhetően azzal összefüggésben, hogy 2021. február 1-jén a Kbt-nek több olyan szabálya is hatályba lépett, amely az ajánlatkérőket a bírálat felgyorsítására igyekezett ösztönözni.

Az eredménytelen közbeszerzések aránya mindkét eljárásrendben emelkedett 2021-ről 2022-re, az emelkedés mértéke különösen az uniós eljárásrendben jelentős (itt 22,6 %-ról 28,3 %-ra emelkedett az arány egy év alatt). Hatékonysági problémaként értékelhető, hogy uniós eljárásrendben a közbeszerzések majdnem egyharmada nem éri el a célját. Az eredménytelenség leggyakoribb oka a rendelkezésre álló anyagi fedezet hiánya volt. Amellett, hogy az ajánlatkérők nem kellően tájékozottak a piaci viszonyokról, az eredménytelenségi arányok tavalyi évben bekövetkezett emelkedésében nagy szerepe lehet a rendkívüli események (háború, COVID) piaci hatásainak is.

Bár a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása kapcsán a Kbt. csak indokolt esetben engedi meg a legalacsonyabb ár értékelési szempontjának egyedüli alkalmazását, bizonyos beszerzési tárgyakra pedig ki is zárja azt, az ajánlatkérők a közbeszerzések 34 %-ában jelenleg is úgy ítélik meg, hogy egyedül az ár alapján érdemes kiválasztaniuk a számukra gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot.

A költséghatékonyság és az adminisztratív költségek körében az Elemzés három fő területet vizsgált: a közbeszerzési eljárások ajánlatkérők általi lefolytatásának költségeit, a beszerzési eredmények költséghatékonyságát, valamint az ajánlattétellel kapcsolatban a gazdasági szereplők oldalán felmerülő költségeket.

A jogszabályban meghatározott adminisztratív költségek alapján hozzávetőleg 380 ezer forintos díjköltséggel kell számolnia az ajánlatkérőknek egy közbeszerzési eljárás során. Az uniós források felhasználása körében ez a költség alacsonyabb, 240 ezer forinttal kell számolni akkor, ha a Miniszterelnökség előzetes, folyamatba épített ellenőrzésére kerül sor. A hazai központi beszerző szervek szolgáltatásainak igénybevétele esetén a nettó szerződéses érték 1-4%-a közötti díjakat kell fizetni a sikeres közbeszerzésekért.

A jogszabályban rögzített díjak mellett az eljárások lefolytatásához kapcsolódó másik fő költségtípus – amennyiben az ajánlatkérők igénybe veszik – a külső tanácsadók szolgáltatásainak költsége, amely uniós eljárásrendben 1 500 000 – 2 000 000 forint, nemzeti eljárásrendben 900 000 – 1 250 000 forint költséget jelenthet egy eljárásban.

Összességében elmondható, hogy abból adódóan, hogy (egy-egy központosított beszerzési díjak kivételével) a közbeszerzési eljárás ajánlatkérői oldalon felmerülő költségei nem térnek el jelentősen a szerződés értékétől függően, a kisebb értékű beszerzéseknél arányaiban jóval magasabbak a tranzakciós költségek.

Az ajánlattételhez kapcsolódó költségek körében megállapítható, hogy jogszabályból eredő költség, pl. díj a közbeszerzési eljárásokban való részvételhez nem kötődik, ugyanakkor uniós eljárásrendben 225 000 és 900 000 Ft közötti, míg nemzeti eljárásrendben 150 000 és 650 000 Ft közötti járulékos költségekkel számolhatnak az ajánlattevők.

A piac megfelelő működése, a közbeszerzésekhez való hozzáférés és a verseny erőssége körében a verseny szintjének mérésére használt egyik mutató az egyajánlatos közbeszerzések aránya. A Kormány az elmúlt évben a közbeszerzések terén kiemelt figyelmet szentelt a verseny növelésének és az egyajánlatos közbeszerzések aránya csökkentésének. Az egyajánlatos közbeszerzések aránya a kapcsolódó indikátorok adatai szerint a közbeszerzések összességében darabszám és érték tekintetében is csökkenést mutat, amely feltehetően tükrözi az erre a területre irányuló intézkedések hatását. A 2022. évben a nemzeti eljárásrendben 20,1%, az uniós eljárásrendben 32,9% volt az egyajánlatos közbeszerzések darabszám szerinti aránya. Az uniós forrásból finanszírozott beszerzéseknél a vizsgált években (2019-2022.) minden évben jelentősen alacsonyabb az egyajánlatos közbeszerzések aránya, mint a nemzeti forrásokból finanszírozott szerződéseknél, amely tükrözi az uniós forrásfelhasználás körében fennálló ellenőrzési mechanizmusok hatékony működését.

Az egyajánlatos eljárások okai sokrétűek lehetnek. Bizonyos beszerzési tárgyakkal (pl. IT szolgáltatások, az orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek, a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek, a laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések, valamint a javítási és karbantartási szolgáltatások) más beszerzési tárgyakhoz képest nagyobb arányban fordulnak elő ilyen beszerzések, amely az adott szektor sajátosságaihoz kapcsolódó okok fennállására enged következtetni. Ezek feltárása mélyebb, szektor-specifikus kutatást igényel.

Az egyajánlatos közbeszerzések okai kapcsán az elvégzett kérdőíves felmérés eredményei rámutatnak arra, hogy az ajánlatkérők, az ajánlattevői oldal képviselői és a piacon függetlenül működő közbeszerzési tanácsadók véleménye sok tényező tekintetében eltér azzal kapcsolatban, hogy adott tényező mennyire jelenti a korlátozott verseny okát. A kérdőíves eredmények ilyen alakulása rámutat mások mellett az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal közötti kommunikáció fontosságára, amelyhez – összefüggésben a tárgyalásos eljárások korlátozott alkalmazási lehetőségével – az előzetes piaci konzultáció nyújthat megfelelő jogi kereteket. Az ajánlatkérők piaci ismereteinek, illetve az ajánlattevői oldal közbeszerzési ismereteinek hiányosságait ugyanakkor minden érintetti kör jelentős akadályozó tényezőnek látja a verseny szempontjából. Az ajánlattevői oldalról a kérdőívet kitöltők véleménye szerint az ajánlatkérők piaci ismereteinek hiánya mellett a közbeszerzésekhez kapcsolódó jelentős üzleti kockázattal, a korlátozó közbeszerzési feltételekkel és a bizalom hiányával összefüggő okok a verseny legjellemzőbb akadályai, míg az adminisztratív kötelezettségeket kevésbé értékelték meghatározó jelentőségű korlátnak.

A Keretrendszer **a szerződés teljesítésének hatékonyságára** vonatkozó indikátorokat is meghatároz, amelyekhez kapcsolódóan a 2021. és 2022. évben odaítélt szerződések adatai állnak rendelkezésre az EKR-ben. Az idő előtt teljes körűen megszüntetett szerződések darabszám szerinti aránya nagyon alacsony (2021-ben 0,4%, 2022-ben 0,8%). A megszüntetett szerződések értékének aránya már jóval magasabb volt a 2022-ben odaítélt szerződések esetén (14,4%), mint a 2021-ben odaítéltek esetén (1,5%), amely elsősorban egyes nagyobb beruházások 2022. évben történt leállításából adódhat. A szerződésmódosítással érintett szerződések aránya a 2021-ben odaítélt szerződések esetén 17,1% (2128 db szerződés), míg a

2022-ben odaítélt szerződések esetén 10,4% (1181 db szerződés) volt. Ennél alacsonyabb a költségűlépéssel érintett szerződések aránya (2021-ben odaítélt szerződések: 7,6%; 2022-ben odaítélt szerződések: 7,8%), a költségűlépés mértékében pedig szembeűnő különbség látható a vizsgált években odaítélt szerződések adatai között (2021-ben odaítélt szerződések: 8,3%, 2,13 milliárd forint; 2022-ben odaítélt szerződések: 4,8%, 556,93 millió forint). Magasabb azon szerződések darabszám szerinti aránya, amelyek esetén az eredetileg tervezett teljesítési határidőhöz képest bekövetkező késedelem előfordult (2021-ben odaítélt szerződések: 25,9%; 2022-ben odaítélt szerződések: 18,2%). Az adatokat befolyásolja, hogy a 2021-ben odaítélt szerződések esetén hosszabb idő telt el a vizsgálat időpontjáig (2022.12.31-ei állapot), mint a 2022-ben odaítélt szerződések esetén. Trendeket és messzebb menő következtetéseket a szerződések teljesítési adataira nézve majd a jövőben, a hosszabb távú adatsorok vizsgálata során lehet megállapítani.

Kérdőíves kutatás mérte fel **az ajánlatkérők közbeszerzésekkel kapcsolatos szakmai kapacitásait**, elkülönítve a klasszikus ajánlatkérők, közszolgáltató ajánlatkérők és a támogatott szervezetek válaszait. Az ajánlatkérők által adott válaszok alapján az ajánlatkérők viszonylag nagy számban támaszkodnak külső erőforrásra a közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása során. A válaszadó ajánlatkérők közül a legnagyobb arányban a támogatott szervezetek vontak be külső tanácsadót a közbeszerzési eljárásaikba (építési beruházás és szolgáltatás megrendelés esetén 50-50%, árubeszerzés esetén 25% arányban). Építési beruházások és szolgáltatások megrendelésénél a klasszikus ajánlatkérők szintén jelentős arányban támaszkodtak külső tanácsadóra (35,2% és 46,2%), míg árubeszerzés esetén e típusú ajánlatkérők esetén volt az arány a legmagasabb (44,5%). A közszolgáltató ajánlatkérők valamennyi beszerzési tárgy esetén nagyságrendileg az eljárásaik együtűdében vettek igénybe külső tanácsadót (építési beruházás esetén 20%, szolgáltatás megrendelés és árubeszerzés esetén 21,7-21,7%-ban). Saját állományban lévő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóval (FAKSZ) mindössze a klasszikus ajánlatkérők 33,7%-a rendelkezik, amely arány még alacsonyabb a választ adó közszolgáltató ajánlatkérők (31,3%) és a támogatott ajánlatkérők (18,2%) esetén. A FAKSZ jogosultságot nem szerzett közbeszerzési szakértűvel rendelkező klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérők aránya magasabb értéket mutat (klasszikus ajánlatkérők 50,8%-a, a közszolgáltató ajánlatkérők 43,8%-a; a támogatott ajánlatkérők esetén az arány itt is 18,2%). Közbeszerzési tárgyú belső vagy külső képzéseken csak a válaszadó ajánlatkérők munkatársainak töredéke vett részt és a felsűfokú szakirányú továbbképzésen oklevelet szerzett munkatársak száma és aránya is alacsony. Összességében elmondható, hogy a jövőben az ajánlatkérők fontos feladata lesz a közbeszerzési szakemberek folyamatos képzése és a szakemberállomány minűségének javítása.

A beszerzések nagy volumene miatt az állam költségűhatékony műköűdése és az uniós források szabályos felhasználása szempontjából is kiemelt jelentűsége van **a központi beszerző szervek hatékony és professzionális műköűdésének**. Ezt támasztja alá, hogy az ajánlatkérű szervezetek körében végzett kérdűíves adatfelmérés során választ adó 377 ajánlatkérű szervezet 92%-a igénybe veszi központi beszerző szerv szolgáltatásait.

Az Elemzés célja volt a központi beszerző szervek szakértői kapacitásának és az általuk a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez és lebonyolításához igénybe vett külső szakértői szolgáltatások igénybevételére vonatkozó gyakorlat felmérése. Az adatok alapján látható, hogy külső tanácsadói szolgáltatásokat jelentősebb mértékben kizárólag a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság vesz igénybe (az eljárások 33 %-a), az egyéb központi beszerző szervek esetén külső tanácsadóknak a közbeszerzési eljárások lefolytatásához történő igénybevétele vagy elenyésző mértékű, vagy egyáltalán nem jellemző. Az egyes központi beszerző szervek saját állományában foglalkoztatott, közbeszerzési szakértelemmel rendelkező munkatársai vonatkozásában kirajzolódott továbbá, hogy a központi beszerző szervek nagy arányban alkalmaznak felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókat és a legtöbb központi beszerző szerv a munkatársak továbbképzésére is nagy hangsúlyt fektet.

A központosított közbeszerzési rendszerek hatékonysága és költséghatékonysága vizsgálatának egyik központi eleme az ilyen rendszer használatával elérhető idő- és költségmegtakarítás mértéke. A felmérés eredményei alapján látható volt, hogy a központosított közbeszerzés igénybevétele a beszerzés megvalósításának (időbeli) hatékonysága oldalán jelentős előnyökkel, akár 51-75 százalék közti időbeli megtakarítással is járhat. A költséghatékonyságra vonatkozó kérdésekre adott válaszok alapján az a következtetés vonható le, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának vizsgálata további adatok beszerzését és mélyebb elemzést igényel.

A **stratégiai közbeszerzés** területén a vizsgált indikátorok alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi és szociális szempontok hazai közbeszerzési eljárásokban való szélesebb körű alkalmazásával a közbeszerzésekben rejlő stratégiai lehetőségek még jobban kiaknázhatóak lehetnek. A 2022 decemberében elfogadott, Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája a környezetvédelmi szempontok tekintetében többek között ezt is célozza.⁴

A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások (KKV) által elnyert közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma továbbra is magas, a magyarországi közbeszerzések (odaítelt részek) túlnyomó hányadában a nyertes ajánlattevők ezen gazdasági szereplői körből kerültek ki, elsődlegesen is a kisvállalkozói, illetve a mikrovállalkozói körből.

A KKV-k által benyújtott ajánlatok darabszám szerinti aránya az érvényes ajánlatok körében szintén jelentékeny, kifejezetten a kisvállalkozói kör vonatkozásában.

⁴ Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája 2022-2027. Elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027>

I. Szabályosság

I.1. Az eljárások jogi megfelelése

Az eljárások jogi megfelelésével összefüggésben a jogsértések leggyakoribb eseteit vizsgáltuk.

A megsértett jogszabályhelyek gyakoriságának felmérése érdekében a Miniszterelnökség közbeszerzési szakterülete adatigényléssel élt a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) felé. A KDB által szolgáltatott adatokból megállapítható, hogy az elmarasztaló döntőbizottsági határozatokban hány hivatkozás (a továbbiakban: rekord) található egy adott jogszabályhely megsértésére, amely rámutat arra, hogy a KDB mely jogszabályi rendelkezések megsértését állapította meg a leggyakrabban. Megjegyzendő, hogy egzakt adatok megadása nem lehetséges a jogsértések típusára vonatkozóan, tekintettel többek között arra, hogy a közbeszerzési eljárásban egy-egy cselekmény több jogszabályhely megsértését is eredményezheti, valamint egy eljárásban több cselekmény is eredményezheti ugyanazon jogszabályhely megsértését. A Miniszterelnökség közbeszerzési szakterülete a KDB által közölt adatokat egységes terminológiával ellátva rendezte kategóriákba. A kategóriák irányt mutatnak a jogsértések leggyakoribb esetei tekintetében. Az adatok értelmezésekor ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy egyes jogsértések megállapítása alapvetően kötődik a hivatalból jogorvoslat kezdeményezésére jogosult szervek aktivitásához. A rekordok számának alakulását így befolyásolja az ellenőrző szervek gyakorlatának alakulása és maga a döntőbizottsági gyakorlat is azáltal, hogy bizonyos jogsértő cselekmények kapcsán mely jogszabályi helyek megsértését állapítja meg.

A KDB által közölt adatokban 1783 rekord szerepel, melyek alapján a vizsgált négy évben (2019-2022.) a következő tíz jogszabályhely (a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, a továbbiakban: Kbt.) megsértésének megállapítására került sor a leggyakrabban:

1. táblázat: A leggyakoribb jogszabályhely hivatkozások a KDB határozataiban (db, kategorizálás nélkül)

Kbt. 4. § (1) közbeszerzés mellőzése	306
Kbt. 69. § (2) ajánlatok bírálata	136
Kbt. 69. § (1) ajánlatok bírálata	122
Kbt. 28. § (1) eljárás előkészítése	72
Kbt. 71. § (1) ajánlat hiánypótlása	62
Kbt. 142. § (1) teljesítés dokumentálása	52
Kbt. 141. § (4) c) előre nem látható okból szerződésmódosítás	36
Kbt. 141. § (4) c) ca) előre nem látható okból szerződésmódosítás	34
Kbt. 138. § (3) alvállalkozók bejelentése teljesítés alatt	33
Kbt. 50. § (4) egyenlő esélyű ajánlattételre alkalmas közbeszerzési dokumentumok	29

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

Bizonyos szempontból pontosabb adatokat kaphatunk az adatok kategorizálásával, hiszen egyes jogszabályi rendelkezések több formában is szerepelnek (pl. Kbt. 4. §-a az (1) bekezdésének jelölése nélkül külön is szerepel 7 rekorddal, amit figyelembe kell venni a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzésével kapcsolatos jogszabályi hivatkozások számba vételekor). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kategorizálás csak közelítő jelleggel lehetséges, így teljesen egzakt adatok a jogsértésekről ilyen formában sem közölhetők.

A kategorizálás elvégzését követően a megsértett jogszabályhelyekre vonatkozó adatok a következőképpen alakulnak:

- a) A KDB határozatokban közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére utaló jogszabályhely hivatkozása 314 esetben szerepel, amely ezáltal az egyedi jogszabályhelyek között messze a leggyakoribb. 2019 és 2020 között a felére csökkent a mennyiség, 2021-ben stagnált, 2022-ben pedig ismételen csökkenés következett be. Mivel a közbeszerzés mellőzése olyan jogsértés, amelynek kapcsán tipikusan az azt feltáró ellenőrző szervek kezdeményeznek jogorvoslatot, a jogsértések megállapításának alakulását az ellenőrző szervek gyakorlata is befolyásolja.

2. táblázat: A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 4. § (1) közbeszerzés mellőzése	136	67	64	40	307
Kbt. 4. § közbeszerzés mellőzése	7				7
	143	67	64	40	314

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

- b) Kifejezetten a közbeszerzési eljárás nem kellően gondos előkészítésére vonatkozó jogszabályhely sérelme 72 esetben szerepel, és ez jelentős arányú növekedést mutatott 2019-től, majd 2022-ben még mindig viszonylag magas számban fordult elő:

3. táblázat: A közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítésére utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 28. § (1) eljárás előkészítése	9	15	28	20	72

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

Megjegyzendő, hogy az adatokból nem vonható le arra vonatkozó következtetés, hogy a jogsértések ezen kategóriája az eljárás lefolytatása vagy a szerződés teljesítése, módosítása során vezetett-e problémához, ami a jogorvoslati eljárást ténylegesen kiváltotta. Az előkészítés problémáit sok esetben a jogszerűtlen szerződésmódosításokkal kapcsolatos ügyek fedik fel, ahol jellemzően a műszaki előkészítés hiányosságaira visszavezethetően merül fel a módosítás szükségessége.

Külön jogszabályhelyként szerepel, de szintén a közbeszerzési eljárás előkészítésének témájához tartozik a közbeszerzés becsült értékének hibás megállapítása, és a becsült érték

jogellenes részekre bontásának esetköre. Ez még 40 rekordot jelent, amelyből 29 rekorddal a részekre bontás tilalmának megsértése a hangsúlyosabb. A probléma láthatóan a 2020-as évet érintette legnagyobb mértékben, amikor 8-10-szeres kiugrást mutat az adat. Az adatokat e körben is jelentősen befolyásolhatja a hivatalbóli jogorvoslatok alakulása.

4. táblázat: A közbeszerzési eljárás becsült értékének hibás megállapítására utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 19. § (3) becsült érték részekre bontásának tilalma	2	14		1	17
Kbt. 19. § (2) becsült érték részekre bontásának tilalma	2	9		1	12
Kbt. 19. § (1) becsült érték meghatározása		9			9
Kbt. 16. § (1) becsült érték meghatározása				1	1
Kbt. 28. § (2) becsült érték meghatározása			1		1
	4	32	1	3	40

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

- c) Jelentős számban szerepel az eljárást megindító felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok tartalmával kapcsolatos jogszabályhely megsértésére vonatkozó adat: a korrigendumok, módosítások, kiegészítő tájékoztatások problémái nélkül is 196 rekord található, időbeli eloszlást tekintve 2020-ban az ilyen jogszabályhelyek megjelenése megduplázódott, 2021-ben szinten maradt, és 2022-ben bizonyos mértékű csökkenés volt tapasztalható:

5. táblázat: A közbeszerzési eljárást megindító felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok tartalmával kapcsolatos szabályokra utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 50. § (4) egyenlő esélyű ajánlattételre alkalmas közbeszerzési dokumentumok	8	9	5	7	29
Kbt. 65. § (3) túlzó alkalmassági követelmény	6	8	9	5	28
322/2015. Korm. r. 24. § (3) építési beruházásnál értékelési szempont		9	6	2	17
Kbt. 58. § (3) műszaki leírás	1	5	3	4	13
Kbt. 134. § (4) szerződésben biztosíték	1	1	7	3	12
Kbt. 65. § (5) túlzó alkalmassági követelmény	4	3	2	3	12
Kbt. 58. § (2) műszaki leírás	1	2	5	2	10

Kbt. 58. § (1) közbeszerzés tárgya, mennyisége	2	1	2	1	6
Kbt. 76. § (6) a) értékelési szempont	1	1	2	2	6
Kbt. 76. § (6) b) értékelési szempont	1	2	3		6
322/2015. Korm. r. 26. § szerződésben felelősségbiztosítás			3	2	5
Kbt. 65. § (2) alkalmassági követelmény		3	1	1	5
Kbt. 76. § (6) értékelési szempont	1	3			4
Kbt. 76. § (6) c) értékelési szempont	2	1	1		4
Kbt. 76. § (6) d) értékelési szempont			2	2	4
321/2015. Korm. r. 46. § (3) műszaki leírás		2	1		3
321/2015. Korm. r. 46. § (4) műszaki leírás	1	1		1	3
321/2015. Korm. r. 21. § (1) alkalmassági követelmény			1	1	2
Kbt. 61. § (4) részajánlat-tétel kizárásának indoklása		1		1	2
Kbt. 76. § (3) értékelési szempont		1	1		2
Kbt. 76. § (6) e) értékelési szempont		2			2
321/2015. Korm. r. 17. § (1) kizáró ok igazolás			1		1
321/2015. Korm. r. 21. § (3) a) alkalmassági követelmény		1			1
322/2015. Korm. r. 16. § (2) építési beruházásnál műszaki leírás				1	1
322/2015. Korm. r. 20. § (2) szerződésben tartalékkeret		1			1
322/2015. Korm. r. 24. § építési beruházásnál értékelési szempont			1		1
322/2015. Korm. r. 24. § (1) építési beruházásnál értékelési szempont			1		1
322/2015. Korm. r. 32. § (2) szerződésben részszámlázás		1			1
322/2015. Korm. r. 9. § (3) mérnöki szolgáltatásnál értékelési szempont	1				1
Kbt. 114. § (1) nemzeti eljárásban kizáró ok		1			1
Kbt. 114. § (4) b) nemzeti eljárásban ajánlattételi határidő				1	1
Kbt. 133. § (1) szerződésben teljesítési időtartam		1			1

Kbt. 50. § (2) k) <i>részajánlat-tétel kizárásának indoklása</i>				1	1
Kbt. 52. § (1) <i>ajánlattételi határidő</i>		1			1
Kbt. 58. § (4) <i>műszaki leírás</i>			1		1
Kbt. 63. § (1) <i>kizáró ok</i>				1	1
Kbt. 65. § (10) <i>alvállalkozó bevonásának korlátozása</i>			1		1
Kbt. 76. § (10) <i>értékelési szempont</i>			1		1
Kbt. 76. § (2) c) <i>értékelési szempont</i>			1		1
Kbt. 76. § (5) <i>értékelési szempont</i>	1				1
Kbt. 76. § (7) <i>értékelési szempont</i>			1		1
Kbt. 76. § (9) c) <i>értékelési szempont</i>			1		1
	31	61	63	41	196

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

Az adatokból kiolvasható, hogy az egyenlő esélyű ajánlattételt nem biztosító közbeszerzési dokumentumok, a túlzó alkalmassági követelmények, a versenykorlátozó műszaki leírások, a jogszabályba ütköző értékelési szempontok váltották ki a legtöbb esetben jogsértés megállapítását, a szerződéses feltételek közül a biztosítékok vagy a felelősségbiztosítás előírása ütközött releváns számban jogszabályba. A nem megfelelő hosszúságú ajánlattételi határidő problémája vagy a részajánlat-tétel kizárásának indoka egy-két alkalommal merült csak fel jogsértésként a KDB határozatokban.

- d) A legnagyobb mennyiségű, adott kategóriához tartozónak tekinthető rekord az eljárások bírálati szakaszában felmerült jogszabályhelyek között található, az alábbiak szerint:

6. táblázat: A közbeszerzési eljárások bírálati szakaszára utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 69. § (2) <i>ajánlatok bírálata</i>	30	46	25	35	136
Kbt. 69. § (1) <i>ajánlatok bírálata</i>	18	42	27	35	122
Kbt. 71. § (1) <i>ajánlat hiánypótlása</i>	14	26	14	8	62
Kbt. 72. § (3) <i>aránytalanul alacsony ár indoklás</i>	5	8	6	4	23
Kbt. 70. § (1) <i>bírálat időtartama</i>			9	10	19
Kbt. 79. § (1) <i>döntésről tájékoztatás</i>	1	6	8	2	17
Kbt. 75. § (2) a) <i>eredménytelenné nyilvánítás</i>	4	6	1	1	12
Kbt. 72. § (1) <i>aránytalanul alacsony ár indoklás</i>	2	3		2	7
Kbt. 71. § (6) <i>ajánlat hiánypótlása</i>	1	3	1	1	6
Kbt. 69. § (3) <i>ajánlatok értékelési sorrendje</i>		2	1	2	5

Kbt. 44. § (4) üzleti titok kezelése		3		1	4
Kbt. 70. § (2) bírálat meghosszabbítása	1			3	4
Kbt. 71. § (10) ajánlat hiánypótlása		1	2	1	4
Kbt. 73. § (1) e) ajánlat érvénytelenné nyilvánítása	2	1	1		4
Kbt. 77. § (4) ajánlatok értékelési sorrendje		2		2	4
Kbt. 81. § (11) nyílt eljárásban tárgyalás tilalma	1	1		2	4
Kbt. 36. § (2) GVH-nak jelzés	2		1		3
Kbt. 71. § (9) ajánlat hiánypótlása	2			1	3
Kbt. 79. § (4) eljárást lezáró összegezés módosítása, javítása		2		1	3
Kbt. 114/A. § (2) ajánlatok bírálata				2	2
Kbt. 69. § (5) igazolások benyújtása	2				2
Kbt. 71. § (8) b) ajánlat hiánypótlása	1		1		2
Kbt. 73. § (2) aránytalanul alacsony ár miatti érvénytelenség				2	2
Kbt. 75. § (2) b) eredménytelenné nyilvánítás		1	1		2
Kbt. 87. § (7) végleges ajánlat benyújtása	2				2
Kbt. 36. § (1) b) ajánlattevő tiltott részvétele másik ajánlatban	1				1
Kbt. 44. § (1) üzleti titok kezelése				1	1
Kbt. 54. § (7) ajánlati biztosíték			1		1
Kbt. 63. § (3) kizáró ok				1	1
Kbt. 69. § (4) igazolások benyújtására felhívás		1			1
Kbt. 71. § (2) ajánlat hiánypótlása		1			1
Kbt. 71. § (3) ajánlat hiánypótlása			1		1
Kbt. 71. § (7) ajánlat hiánypótlása	1				1
Kbt. 71. § (8) ajánlat hiánypótlása	1				1
Kbt. 71. § (11) ajánlatban számítási hiba javítás			1		1
Kbt. 73. § (1) d) ajánlat érvénytelenné nyilvánítása alkalmatlanság miatt			1		1
Kbt. 74. § (1) b) gazdasági szereplő kizárása		1			1
Kbt. 75. § (2) d) eredménytelenné nyilvánítás				1	1

Kbt. 75. § (3) <i>eredménytelenné nyilvánítás</i>		1			1
Kbt. 75. § (5) <i>eredménytelenné nyilvánítás</i>			1		1
Kbt. 77. § (2) <i>ajánlatok értékelési sorrendje</i>				1	1
Kbt. 79. § (2) <i>döntésről tájékoztatás</i>		1			1
Kbt. 79. § (4) (5) <i>eljárást lezáró összegezés módosítása, javítása</i>				1	1
	91	158	103	120	472

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

A leggyakoribb megsértett jogszabályi rendelkezések az ajánlatok (vagy részvételi jelentkezések) bírálatára, érvényességük megállapítására, a hiánypótlásokra, árindoklásokra, az értékelésre, a döntés időtartamára, a döntésről való tájékoztatásra, ajánlati kööttség meghosszabbítására vonatkoznak, néhány esetben a GVH-nak történő bejelentés küldésére, eredménytelenné nyilvánításra (szerződéskötésre képtelenné válás miatt).

Az időbeli eloszlás ingadozást mutat, de – a becsült értékhez és az előkészítéshez kapcsolódó rekordokhoz hasonlóan – itt is megfigyelhető 2020-ban egy erősebb felfutás, amely utána az évi 100-120 közötti sávba tért vissza.

- e) Jellemző a megsértett jogszabályhelyek közül a szerződés teljesítésével és módosításával összefüggő rekordok aránya:

7. táblázat: A szerződés teljesítésére és módosítására utaló jogszabályhelyek a KDB határozataiban (db)

Jogszabályi rendelkezés	2019	2020	2021	2022	Összesen
Kbt. 142. § (1) <i>teljesítés dokumentálása</i>	1	7	22	22	52
Kbt. 141. § (4) c) <i>előre nem látható okból szerződésmódosítás</i>	3	10	7	16	36
Kbt. 141. § (4) c) ca) <i>előre nem látható okból szerződésmódosítás</i>		2	22	10	34
Kbt. 138. § (3) <i>alvállalkozók bejelentése teljesítés alatt</i>	7	7	8	11	33
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) c) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>		2	6	16	24
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) b) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>		2	7	14	23
Kbt. 141. § (4) ca) <i>előre nem látható okból szerződésmódosítás</i>	1	12	8	2	23
Kbt. 141. § (8) <i>szerződésmódosítás</i>	9	5	5	2	21
Kbt. 141. § (6) <i>lényeges szerződésmódosítás</i>		4	9	7	20

322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) f) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>		1	4	14	19
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) h) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>			4	7	11
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) e) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>			1	8	9
Kbt. 138. § (4) <i>szakember cseréje teljesítés alatt</i>		3	3	3	9
Kbt. 141. § (6) b) <i>lényeges szerződésmódosítás</i>	2	3	4		9
Kbt. 141. § (6) a) <i>lényeges szerződésmódosítás</i>	1	1	1	5	8
Kbt. 138. § (2) <i>szakember cseréje teljesítés alatt</i>		2		4	6
322/2015. Korm. r. 27. § (1) <i>építési napló ellenőrzése</i>	1	1		3	5
Kbt. 141. § (1) <i>szerződésmódosítás</i>	1			3	4
Kbt. 141. § (4) b) <i>eredeti féltől új munkák megrendelése szerződésmódosításban</i>			2	2	4
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>	1	2			3
Kbt. 135. § (1) <i>teljesítés igazolása</i>			2	1	3
Kbt. 141. § (2) <i>de minimis szerződésmódosítás</i>				3	3
322/2015. Korm. r. 31. § <i>teljesítés igazolása építési beruházásban</i>			2		2
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) d) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>		1	1		2
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) e) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>				2	2
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) a) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>				1	1
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) g) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>			1		1
322/2015. Korm. r. 32/A. § (1) i) <i>építési beruházásban kifizetés rendje</i>			1		1
Kbt. 138. § (1) <i>szerződés teljesítés</i>	1				1
Kbt. 141. § (4) <i>szerződésmódosítás</i>			1		1
	28	65	121	156	370

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

A fenti kategóriába tartozó rekordok száma időben folyamatos növekedést mutat, 2019-2021 között évente duplázódik a mennyisége (28, 65, 121), de 2022-ben is növekedést mutat.

Az adatokból látható, hogy alapvető problémát jelent a szerződés teljesítése dokumentálásának hiányossága. A szerződésmódosítási jogcímek közül az előre nem látható körülményre hivatkozás és a nem lényeges módosításra hivatkozás vezetett legtöbbször jogsértéshez. Az egyéb (technikai) szabályok közül legtöbbször az alvállalkozók bejelentésére, az építési beruházás ellenértékének kifizetési lépéssorára vonatkozó szabályok megsértése szerepel.

A Közbeszerzési Hatóság általános vizsgálati feladatköréhez köthető a Kbt. 187. § (3) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése, ami 10 rekordban szerepel a négy év alatt.

- f) Bizonyos jogszabályhelyek megsértése viszonylag kisebb mértékben fordul csak elő, amelyek számarányai alapján nem tekinthetők gócpontnak a közbeszerzési jogsértések száma terén. Ezek közül megemlítenők a következők:
- viszonylag gyengébbnek mutatkozik a különböző tájékoztató adatok, tájékoztató hirdetések közzétételére vonatkozó fegyelem, itt 65 rekord van (nagyjából egyenletes éves eloszlásban) leginkább a szerződés teljesítés adatainak közzététele, a hirdetések kitöltése pontatlan vagy marad el,
 - alapvető jogsértésre 45 rekordban utal a KDB, ezek tekintetében az éves adat lényegében stagnálást mutat (alapvető megsértés kimondására akkor kerül sor, ha más konkrét jogszabályhely megsértése nem történt, de mégis jogsértő a magatartás vagy ha olyan többlettényállási elem merül fel a jogsértő cselekménnyel kapcsolatban, amely külön is indokolja az alapvető jogsértés megállapítását),
 - kifejezetten az összeférhetetlenséggel összefüggő jogsértésre utalás 37 rekordban található, amelyek ingadozva, de enyhén emelkedő tendenciát mutatnak,
 - a szerződéskötéssel, szerződéskötési moratóriummal kapcsolatos KDB határozat 25 esetben volt, amelyek száma a vizsgált négy év alatt enyhe növekedést mutatott,
 - a dokumentálás, iratmegőrzés, EKR-be történő iratfeltöltés terén nem volt jellemző a gyakori jogsértés megállapítás, ilyen mindössze 17 rekordban szerepelt a vizsgált négy év alatt,
 - az előzetes vitarendezési kérelmek kezelésével kapcsolatban is kevés, 16 rekord tartalmaz ezekre való utalást,
 - a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma alacsony, ennek megfelelően a jogsértő rekordok száma mindössze 21, ennek csupán harmada vonatkozik arra, hogy a jogalap nem volt megfelelő (az ajánlatkérők inkább visszavonják az eljárást, mielőtt a jogorvoslat megindulna), a jogsértések nagyobb része az előzetes átláthatósági hirdetmény közzétételéhez vagy a Közbeszerzési Hatósághoz benyújtandó tájékoztatáshoz kapcsolódott,
 - az ötajánlatos (Kbt. 115. §) típusú eljárásfajtaival kapcsolatban megsértett jogszabályi rendelkezések elemszáma 13 db, ami látszólag egyenletes időben, de 2022-ben eltolódni látszik az ajánlattételre felhívott ajánlattevők kiválasztása témája felé,
 - kifejezetten keretmegállapodás alapján történő beszerzés szabályainak megszegése 3 rekorddal elhanyagolhatónak látszik, amely kiegészül a 168/2004. Korm. r. (KEF rendelet) megsértésében további 5 rekorddal.

Összegezve, a KDB határozataiban szereplő, megsértett jogszabályi rendelkezésekre való utalások adatai alapján az elmúlt négy évben a leggyakoribb jogsértéseknek a közbeszerzések jogellenes mellőzése, a közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítése, a részekre bontás tilalmának megsértése, az eljárást megindító felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok tartalmával kapcsolatos jogszabályhelyek megsértése (közbeszerzés tárgyának meghatározása, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és értékelési szempontok meghatározása), a bírálat során elkövetett jogsértések, valamint a szerződés teljesítésével és módosításával összefüggő jogsértések bizonyultak.

I.2. A jogorvoslatok hatékonysága

A 89/665/EGK, 92/13/EGK és 2007/66/EK irányelvek rendelkezései átültetésre kerültek, így a hatékony jogorvoslatokhoz való jog szabályozási keretrendszere Magyarországon is adott. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási hatósági eljárás keretében hatósági határozatban dönt a jogorvoslati kérelmek elbírálásáról, amely döntés ellen (közigazgatási perben) bíróság előtti jogorvoslatnak van helye.

A vizsgálat tárgyát a hatékony jogorvoslat gyakorlati megvalósulásának hazai feltételei képezhetik, amelyeket jelen elemzés kizárólag a KDB előtti jogorvoslat tekintetében vizsgál. Az érdekelt szereplők által indított jogorvoslatok mellett kifejezetten jelentős a hivatalbóli jogorvoslatok szerepe, amelyek abban az esetben, ha a piaci szereplők részéről nem indul jogorvoslat, szintén hozzájárulnak a jogszerűség kikényszerítéséhez. A fentiek alapján a következőkben a jogorvoslat hatékonysága keretében vizsgálható tényezőket tekintjük át, elsőként a jogorvoslati ügyek kezdeményező és az eljárást lezáró döntés szerinti megoszlását bemutatva, majd – egy jogorvoslat során a felmerülés sorrendjét követve – térünk rá további elemek vizsgálatára:

- a) a jogorvoslati ügyek eloszlása
- b) a jogorvoslati képviselő feltételei
- c) a jogorvoslati díj,
- d) az átfutási idő
- e) a döntésekre, joggyakorlatra vonatkozó információk elérhetősége
- f) a bírósági felülvizsgálatok alakulása.

a) A megindított jogorvoslati eljárások éves mennyisége enyhén csökken. Éves szinten kb. 9000 db közbeszerzési eljárásra esik kb. 560 jogorvoslat megindítása (részben eljárásokkal kapcsolatban, részben éppen az eljárás hiánya miatt vagy már a megkötött szerződések módosítása és teljesítése kapcsán). Az adott évben megindított jogorvoslatok számát és azok egyes szempontok szerinti megoszlását mutatja az alábbi táblázat.

8. táblázat: A jogorvoslatok száma és megoszlása (db.)

	2019.	2020.	2021.	2022.
Jogorvoslati eljárások száma	570	560	557	534
Hivatalból	359	272	334	293
Kérelemre	211	288	223	241

Uniós eljárásrend	155	195	160	185
Nemzeti eljárásrend	172	239	277	244
Uniós forrás	114	224	209	153
Hazai forrás	32	64	43	29

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján

Arányaiban – négy évből háromszor is – a hivatalból indított jogorvoslatok száma kismértékben meghaladja a kérelmezett jogorvoslatokat, azaz a jogorvoslatok mozgatórugója inkább az állami szféra (azon belül is egyharmad-közel ötven százalékos arányban a Közbeszerzési Hatóság elnöke egymaga⁵), nem a piaci szereplők, ami utalhat arra, hogy a piaci szereplők inkább távol tartják magukat a jogorvoslattól. Ez összefügghet azzal is, hogy a fenti válaszadás szerint a leghatározottabb (teljes mértékben) visszatartó tényező a jogorvoslattól az ajánlatkérővel való viszony megromlásának lehetősége, amely mellett más, jelentős visszatartó erőt képviselő tényezők is vannak. (A „hivatalos” jogorvoslatot megelőző előzetes vitarendezési kérelmek hivatottak arra, hogy a felek még egymás között rendezhessék a vitás kérdést, ez – ingyenessége révén is – az érdekeltek számára könnyebben elérhető módja annak, hogy kezdeményezzék az esetleges jogsértések orvoslását. Az előzetes vitarendezés 800 eljárást érint éves szinten, de arról nincs adat, hogy az ajánlatkérők milyen arányban adnak helyt a vitarendezési kérelmeknek.)

A jogorvoslati eljárások viszonylag jelentős részben végződnek nem érdemi döntéssel. A nem érdemi döntések többféle okra vezethetők vissza (pl. az ajánlatkérő visszavonta a feltételezett jogsértéssel érintett eljárást, a kiküldött hiánypótlási felhívás után visszavonták a jogorvoslati kérelmet, ahol hiánypótlás nem teljesítése miatt nem indult meg a jogorvoslati eljárás ezért visszautasításra került a kérelem), amelyek részletesebb vizsgálata a jövőben indokolt lehet a jogorvoslati hatékonyság mélyebb elemzéséhez.

9. táblázat: A KDB előtti jogorvoslati eljárásokat lezáró döntések megoszlása

	2019.	2020.	2021.	2022.
Érdemi döntés	396	418	370	306*
Nem érdemi döntés	174	142	187	145*
Elmarasztaló jogorvoslati döntések	341	306	283	241

Forrás: Miniszterelnökség KFF HÁT szerkesztése a KDB által szolgáltatott adatok alapján (*A 2022. évi jogorvoslati eljárások még nem mindegyike fejeződött be az elemzés elkészültekor.)

Az érdemi döntéseken belül az elmarasztalások aránya 80% körül alakult, a jogorvoslati kérelmek vagy kezdeményezések nagy része tehát jogsértés megállapításával zárul.

A Keretrendszer részét képezi az ajánlatkérők által saját maguk ellen indított jogorvoslatok számának vizsgálata is. Ezen mennyiség kevésbé a jogorvoslati rendszer, inkább a közbeszerzési eljárási szabályok hatékonysága szempontjából releváns. Általánosságban nem tekinthető hatékony megoldásnak, ha az ajánlatkérő az általa felismert jogsértés orvoslása

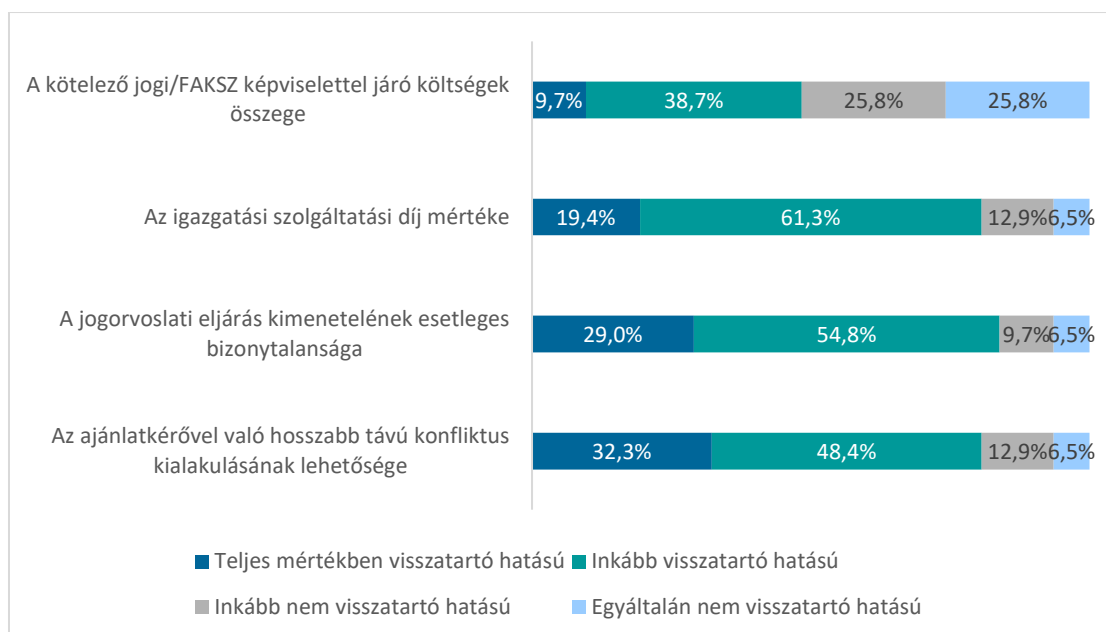
⁵ Az egyes hivatalbóli kezdeményezésre jogosultak által kezdeményezett jogorvoslati eljárások számának megoszlását lásd a 6. mellékletben.

érdekében jogorvoslati eljárást kénytelen indítani, mert a jogi környezet nem biztosít rugalmasságot arra, hogy a felismert jogsértést a döntőbizottsági eljárás keretein kívül az ajánlatkérő orvosolhassa, ugyanakkor az is megjegyzendő, hogy ezen eljárások háttérében korábbi ajánlatkérői mulasztás, téves döntés is állhat, amely más megítélés alá esik és további elemzéssel vizsgálható. Jellemzően ezekben az ügyekben nem kerül sor szankció kiszabására az ajánlatkérővel szemben, amely lehet az egyik oka annak, hogy az ajánlatkérők a későbbi jogorvoslati vagy megállapítási kockázatok elkerülése érdekében ezt a megoldást választják.

b) A Kbt. 145. § (7) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselőt kötelező.

A fenti előírás költséget jelenthet a jogorvoslati igénnyel fellépő gazdasági szereplő számára, amennyiben eleve nem rendelkezik az előírt képviselővel. A közbeszerzési eljárások és szabályozás összetettsége, valamint a változó joggyakorlati irányok ugyanakkor indokolják a közbeszerzési jogi szakértelemmel rendelkező képviselő bevonását, mely a jogorvoslati eljárások hatékony lefolytatásához jelentősen hozzájárul, a költség teher mértéke pedig a piaci viszonyoknak, áralkuknak kitett módon alakul.

1. ábra: Amennyiben úgy látja, hogy a közbeszerzésben jogsértés történt, mi az Ön véleménye az alábbi állításokról a jogorvoslati eljárás igénybevételével kapcsolatban?



Forrás: A közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A Keretrendszerben kitöltött kérdőívben adott válaszok ugyanakkor azt mutatják, hogy a kötelező képviselettel járó költségek jelentik a költségek közül a legkisebb visszatartó erőt (a válaszok több mint felében nem képez visszatartó erőt).

c) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet alapján a jogorvoslati díj összege 200 e Ft-ról indul, a támadott közbeszerzési becsült értékének 0,5%-a, maximuma 6 millió (nemzeti eljárásrend), illetve 25

millió (uniós eljárásrend) forint, ez három kérelmi elemet foglal magában, több kérelmi elem esetén a díjak sávok szerint magasabbak.⁶

A Kbt. 151. § (9)-(10) bekezdései értelmében az alaptalan kérelem esetében a díj nem kerül visszatérítésre, a kérelmező viseli az igazgatási szolgáltatási díj teljes összegét; ha a kérelmező jogorvoslati kérelmében több jogsértés megállapítását is kérte, de a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemében hozott határozatában a kérelemnek csak részben ad helyt, az igazgatási szolgáltatási díjnak a Közbeszerzési Hatóság saját bevételeivel csökkentett részét az alapos és alaptalan kérelmek arányának figyelembevételével téríti vissza a kérelmezőnek.

A fentiek értelmében a gazdasági szereplőnek egyrészt ki kell fizetnie a képviselő díját, másrészt meg kell előlegeznie a jogorvoslati díjat, ugyanakkor ezek az összegek abban az esetben nem kerülnek megtérítésre, illetve visszatérítésre számára, amennyiben a jogorvoslati szerv a kérelemmel nem, vagy nem teljes mértékben ért egyet.

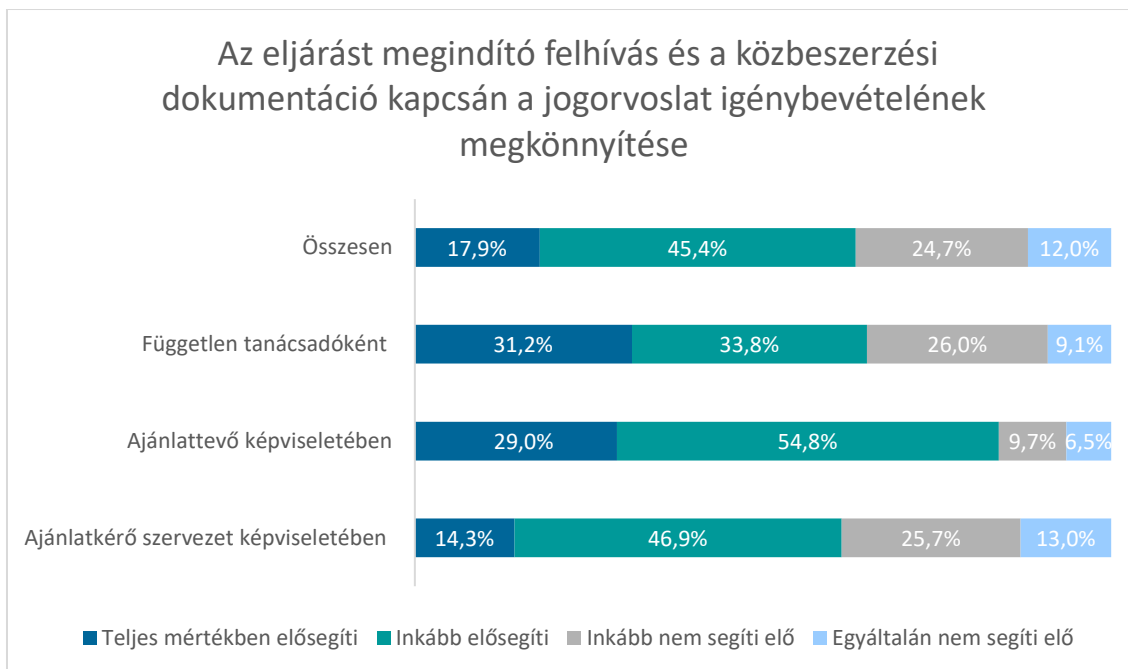
Mivel soha nem vehető biztosra a jogvita eredménye, a fenti összegek kockáztatása üzleti döntéssé válik, ezáltal befolyásolja a jogsértő közbeszerzési döntések elleni fellépési hajlandóságot.

Az előbbiekkal függ össze, hogy a kérdőívre adott válaszok szerint a jogorvoslat kérelmezésétől önmagában is jelentős visszatartó erőt jelent a jogorvoslati díj mértéke, ugyanakkor a jogorvoslat kimenetelének bizonytalansága és a jogorvoslati díj mértéke együtt még nagyobb mértékben visszatartó hatású. Az ajánlattevői oldal döntése szempontjából e két tényező együttesen jelentős üzleti kockázatot jelent. A pénzügyi kockázat független attól, hogy a kiírást kívánják-e támadni, amikor az eljárás megnyerésére vonatkozó esély is még nagyon távoli, vagy a bírálati döntést, amikor az eljárás megnyerésére vonatkozó esély már sokkal kézzelfoghatóbb. Ebből adódhat, hogy az ajánlattevők úgy ítélik meg, hogy a kiírásokat még kevésbé érdemes a korai szakaszban támadni, továbbá az is fontos tényező lehet, hogy a bírálatig sokszor nem pontosan ismert az egyes előírások ajánlatkérő általi későbbi értelmezése és mikénti alkalmazása.

A kérdőív alábbi kérdéseire adott válaszok szerint a verseny intenzitását és az ajánlattételi hajlandóságot egyaránt növelné a kiírásra vonatkozó jogorvoslat és a bírálattal szembeni jogorvoslat könnyítése is:

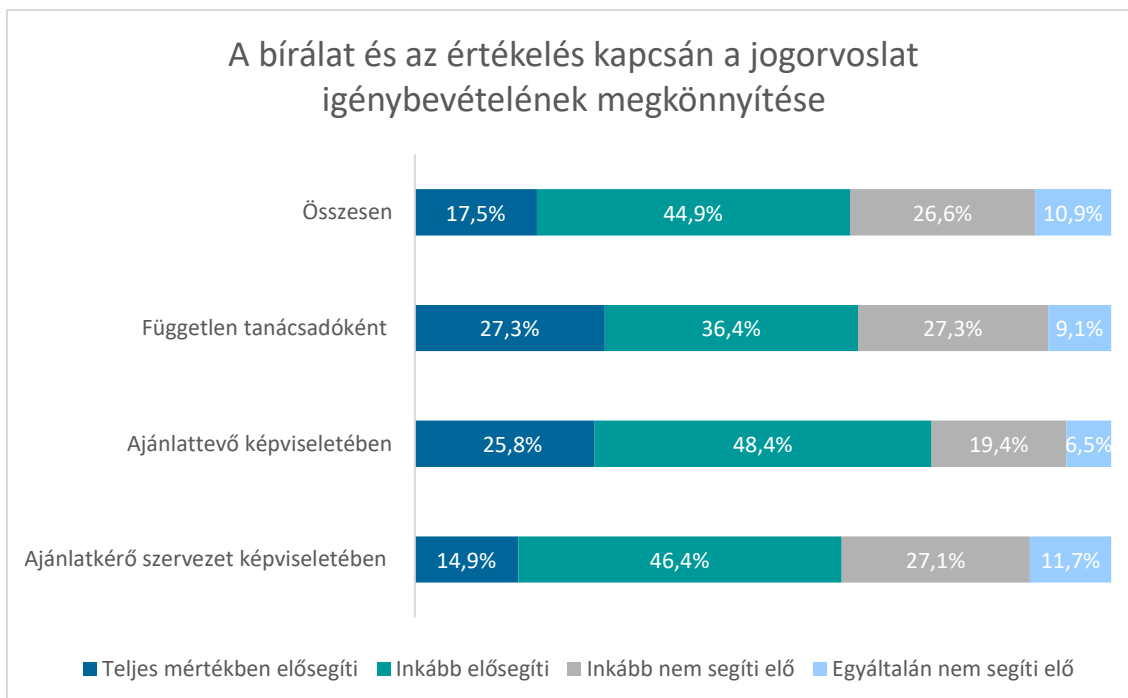
⁶ Részletes nemzetközi összehasonlító adatok a díj mértéke kapcsán nem állnak rendelkezésre. Az Európai Bizottságnak az uniós közbeszerzési jogorvoslati irányelvek hatékony érvényesüléséről közzétett jelentése a jogorvoslatok összköltségét illetően állapítja meg, hogy az „Unión belül nagy eltérések vannak a jogorvoslati esetek megindítása vagy az annak során biztosított védelem kapcsán az ajánlatkérők és szállítók által fizetendő költségek között (ideértve a közvetlen és közvetett költségeket), amelyek jellemzően a szerződéses érték 0,4–0,6 %-ának felelnek meg.” A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a **2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről**. Brüsszel, 2017.1.24., COM(2017) 28 final, elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=HU>

2. ábra: A Véleménye szerint az alábbi megállapításokban foglaltak mennyire segítenék elő a verseny intenzitását és a közbeszerzésekben való ajánlattételi hajlandóságot?



Forrás: Közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

3. ábra: A Véleménye szerint az alábbi megállapításokban foglaltak mennyire segítenék elő a verseny intenzitását és a közbeszerzésekben való ajánlattételi hajlandóságot?



Forrás: Közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

d) A KDB előtti jogorvoslati eljárás átlagos időtartama minden vizsgált évben 27-30 nap között volt, amely egyrészt kiszámíthatónak mondható, másrészt a közbeszerzési eljárás egyes

fázisainak időtartamával összevethető, álláspontunk szerint ésszerűnek és a hatékony jogorvoslat követelményével összhangban állónak tekinthető.

e) A KDB valamennyi döntése (akár érdemi, akár nem), és a kapcsolódó ítéletek nyilvánosak, a Közbeszerzési Hatóság mind a Közbeszerzési Értesítő Plusz című folyóiratban, mind konferenciákon folyamatosan ismerteti a KDB döntéseit, a döntőbizottsági döntések tanulságait továbbá a Közbeszerzési Hatóság útmutatókba is beépíti. Ugyan a Kbt. 168. §-a szerinti összkollégiumi állásfoglalás csak kettő született⁷, a joggyakorlat a fentiek szerint megismerhető. A KDB határozataival kapcsolatban a bírósági per indulására vonatkozó információ, illetve adott esetben a bírósági ítéletek ugyanakkor nehezen találhatók meg. Megjegyzést érdemel, hogy a közbeszerzések szereplői a kérdőívre beérkezett válaszok alapján a jogorvoslati döntések bizonytalanságát nagy részben jelölték meg a jogorvoslattól visszatartó tényezőnek.⁸

f) KDB érdemi határozata (vagy végzése) ellen indított közigazgatási perek aránya 10-14% között mozog, ami nem tekinthető magas arálynak, továbbá ezek kb. háromnegyede a kereset elutasítására vagy permegszüntetésre vezet, ami arra utalhat, hogy a jogorvoslati fórum a joggyakorlatát önállóan alakítja ki, a bírósági kontroll kevésbé jelentős. Természetesen ugyanakkor vannak olyan bírósági döntések, amelyek hatást gyakorolnak a joggyakorlatra. Szintén figyelemre méltó, hogy a bíróság szívesebben él a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás, mint a megváltoztatás eszközével. Azt, hogy a KDB határozatával szemben nem gyakran kezdeményeznek az érdekeltek bírósági jogorvoslatot, feltételezésünk szerint magyarázhatja egyrészt az, hogy a közigazgatási per indítása a szerződés megkötésének lehetősége – amely mind ajánlattevői, mind ajánlatkérői oldalon az elsődleges cél a közbeszerzéssel kapcsolatban – (így a jogi és üzleti szempontú reparáció) szempontjából alapvetően nem változtatja meg az érdekeltek jogi helyzetét. Másrészt, a jogsértést megállapító határozatokban kiszabott bírság mértékét, amelyet mérlegelési jogkörben hoz a Döntőbizottság, a bíróság jellemzően nem változtatja meg, amely szintén magyarázhatja az alacsony ajánlatkérői érdekeltséget a perindításban, a pereskedés költségei mellett.

I.3. Átláthatóság

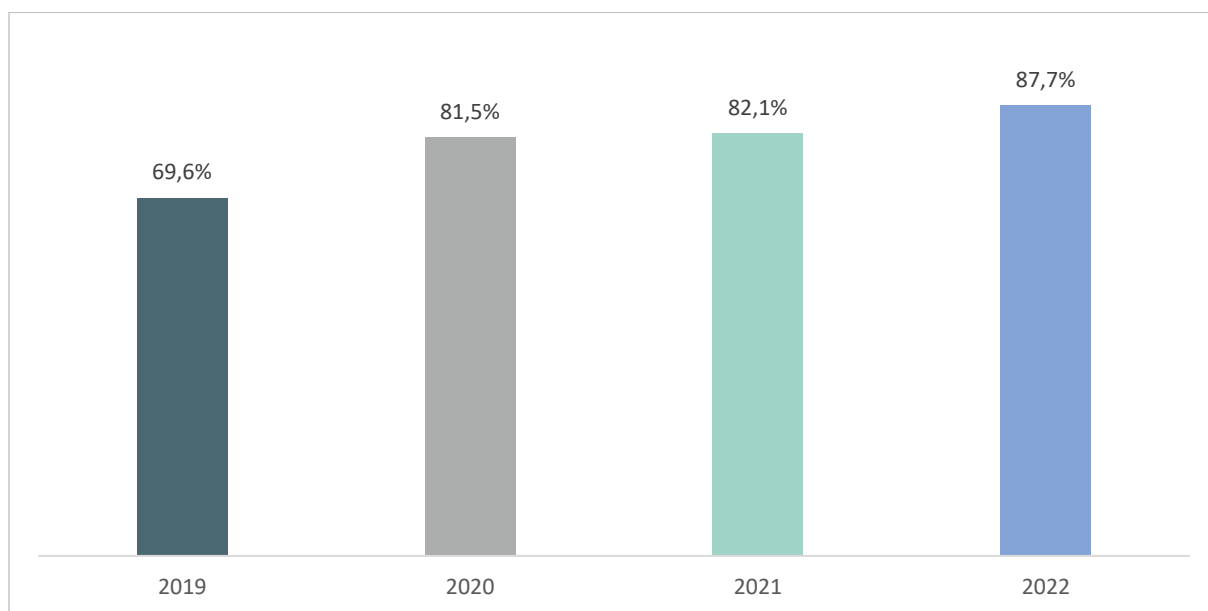
A közbeszerzések átláthatósága szempontjából azokat az indikátorokat vizsgáljuk, amelyek az eljárások nyilvános meghirdetésére vonatkozóan adnak információt.

Az adatok alapján látható, hogy az elmúlt években Magyarországon tartósan magas volt a legszélesebb körű transzparenciát biztosító, nyilvános meghirdetéssel induló közbeszerzési eljárások aránya

⁷ Elérhetőek: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-dontobizottsag/dontobizottsag-kozlemenyei/>

⁸ 4. melléklet, 12. ábra.

4. ábra: Nyilvános meghirdetéssel induló közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma / eredményes részek darabszáma



Forrás: EKR

A nem nyilvánosan meghirdetett eljárások (a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások és a Kbt. 115. § szerinti eljárások) közül a csak szigorú feltételekkel alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárástípus alkalmazása nagyon alacsony szintet mutat, szinte elhanyagolható hányadát tette ki a hazai közbeszerzéseknek: az eredményes közbeszerzési részek 2-3%-os arányát jelentette.⁹ Az eljárásfajta alacsony arányú alkalmazásában valószínűleg nagy szerepe van a törvény által előírt, előzetes közbeszerzési hatósági ellenőrzésnek, valamint jelenthet némi visszatartó erőt az ehhez kapcsolódó 250 ezer forintos ellenőrzési díj is¹⁰.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazása az elmúlt években visszatérően a 72000000-5 - IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás és 79000000-4 - Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság CPV főcsoportok által leírt szolgáltatások körében volt a legelterjedtebb.¹¹

A Kbt. 115. §-a szerinti eljárás a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű, építési beruházás tárgyú közbeszerzések körében alkalmazható nemzeti eljárástípus, melynek lényege, hogy az ajánlatkérő a verseny biztosítása mellett, az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívás küldésével indítja meg a közbeszerzési eljárást, és az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot.

Csökkenő tendencia figyelhető meg ezen eljárástípus alkalmazási arányának tekintetében, amely valószínűleg nem az eljárásfajta csökkenő népszerűségének köszönhető. A 2021. évtől

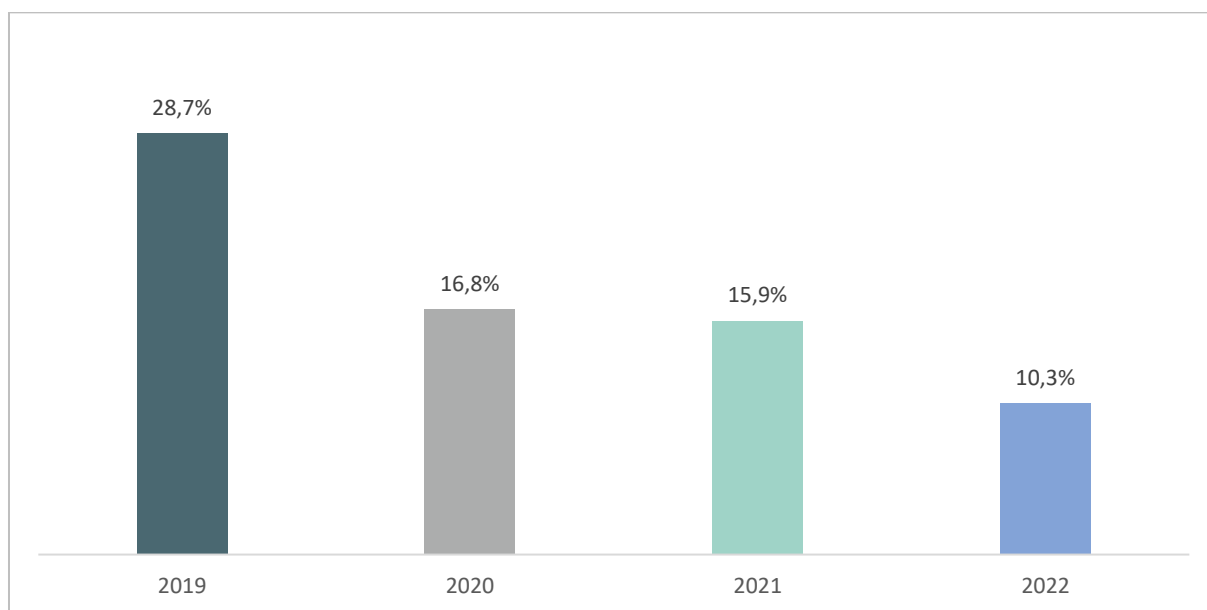
⁹ 2. melléklet, 3. ábra.

¹⁰ A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet. 15/A. §

¹¹ 2. melléklet, 4. ábra

bekövetkező csökkenésben fontos szerepe lehet annak, hogy a Kbt. 2021. február 1-től hatályos módosítása nem teszi lehetővé az eljárásfajta alkalmazását akkor, ha uniós forrás is bevonásra kerül a finanszírozásba. A csökkenés azonban már a 2021. évet megelőzően is tapasztalható volt. Szerepe lehet ebben elsősorban annak, hogy a kapcsolódó magas korrekciós kockázat miatt az uniós források felhasználása körében az ellenőrző szervezetek a korábbiaknál szigorúbban kezdték értelmezni a részekre bontás tilalmának szabályát, így a részekre bontás alaposabb vizsgálatával kevesebb építési beruházás eshetett az eljárásfajta alkalmazási értékhatára alá. Felmerülhetnek a csökkenéshez hozzájáruló tényezőként az építőipari infláció miatt megnőtt szerződéses értékek is, amellyel párhuzamosan az eljárás alkalmazási értékhatára nem került emelésre, valamint a Covid visszatartó hatása az aktív személyes jelenlétet igénylő teljesítések esetében. A darabszámra vonatkozó arányok megítélése során egységesen figyelembe veendő az a körülmény, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokon belül a részajánlattételi lehetőség biztosítása nem jellemző figyelemmel arra is, hogy kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot.

5. ábra: A Kbt. 115. § szerint lefolytatott közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma / eredményes részek darabszáma



Forrás: EKR

Az eljárásfajta kizárólag uniós értékhatár alatt, építési beruházás esetén alkalmazható, és csekély értékük miatt ezekhez a szerződésekhez jellemzően nem fűződik határon átnyúló érdek. Az eljárásban való részvétel költségei tekintetében végzett kérdőíves felmérés rámutatott arra is, hogy az eljárásfajta egyszerűsége miatt az ajánlattevők számára jóval alacsonyabb a részvétel költsége egy ilyen eljárásban más eljárásfajtákhoz képest és az ajánlatkérői oldalon is alacsonyabb költségekkel lehet számolni.¹²

Az uniós értékhatár alatti építési beruházások körében még mindig jelentős szegmenst képeznek a 115. § szerinti eljárások (2022-ben a nemzeti rezsimű építések értéke 26,3%-át tették ki, eléggé elaprózott szerződéses szerkezetben, hiszen a nemzeti rezsimű építésekre

¹² 4. melléklet, 8. és 10. kérdésekre adott válaszok.

megkötött szerződéseknek 43,5%-át adták).¹³ Ugyanakkor a teljes közbeszerzési mennyiséget tekintve nincs nagy jelentőségük, a több kisebb értékű szerződés darabszám szerint a szerződések 10,3%, de értékben csupán a teljes közbeszerzési piac 2%-át képviselte, az összes építési beruházáson belül is csak 4%-ot tett ki értékük).¹⁴

¹³ 2. melléklet, 7. és 10. ábrák.

¹⁴ 2. melléklet, 8. és 9. ábrák.

II. Hatékonyság

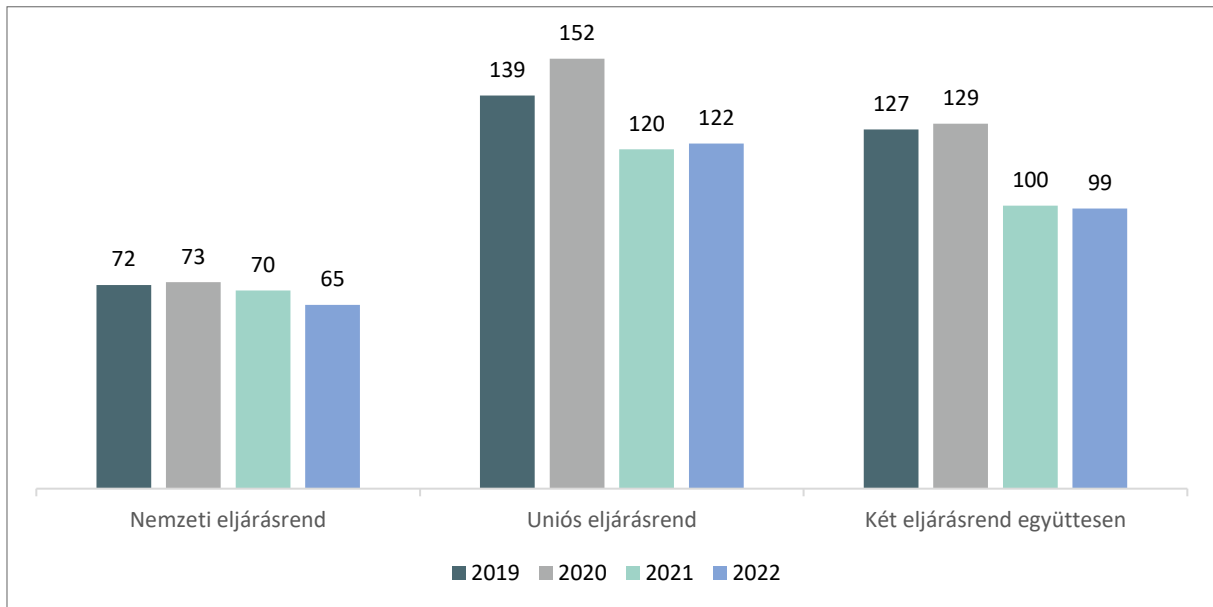
II.1. A közbeszerzési eljárások hatékonysága

A közbeszerzési eljárások hatékonyságával összefüggésben több olyan, az eljárásokat érintő mutatót is vizsgálunk, amelyek összefüggnek azzal, hogy az ajánlatkérők észszerű idő alatt és a beszerzési igényüknek megfelelő beszerzést tudják-e megvalósítani.

Az eljárások időtartama tekintetében az eljárást megindító felhívás közzététele és az összegezés közzététele között eltelt idő kifejezi azt, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő mennyi idő alatt jut el az eredmény kihirdetéséig. Ez az időtartam rövidebb, mint a beszerzési folyamat egésze, hiszen beszerzéstől függően a felhívás közzétételét megelőzően az előkészítés hosszú időt vehet igénybe, az alapos előkészítés a jó beszerzési eredmény előfeltétele. Az eljárási folyamatok időhatékonyságát az előkészítést követő időponttól tükrözi az alkalmazott indikátor. Az első összegezés megküldését követően a szerződés megkötése adott esetben szintén elhúzódhat még időben (különösen pl. egy jogorvoslati eljárás esetén). Az ajánlatkérők által végzett bírálati folyamat időhatékonyságának felméréséhez az első összegezés megküldésének időpontját célszerű figyelembe venni, míg a beszerzési folyamat időigénye szempontjából az utolsóként közzétett összegezés időpontja releváns.

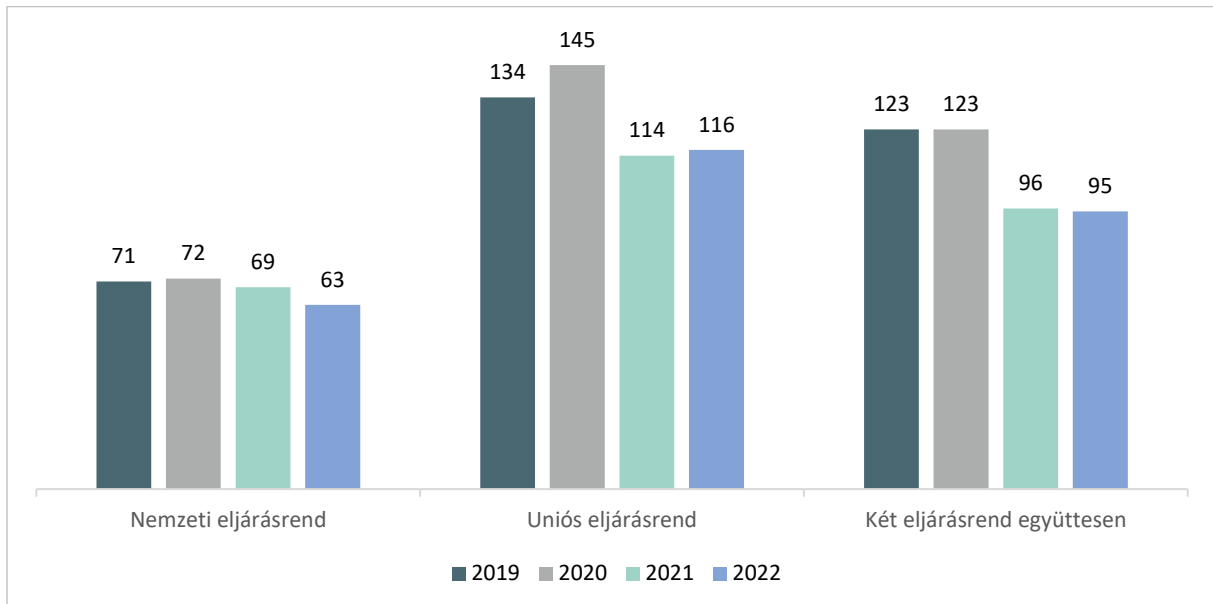
Az eljárás végleges eredményének megküldése (az utolsó összegezés megküldése) a 2022. évben nemzeti eljárásrendben átlagosan 65, míg uniós eljárásrendben 122 napot vett igénybe, az uniós eljárások eredménye megszületésének időigénye így majdnem kétszerese volt a nemzeti eljárásokénak. Az első összegezés megküldése az eljárásokban az előbbieknél nem sokkal kevesebb, nemzeti és uniós eljárásrendben 63, illetve 116 napot vett igénybe. Látható tehát, hogy az esetleges előzetes vitarendezések és az eljárások eredményével kapcsolatos versenytársi jogorvoslatok az átlagos időigény szempontjából nem okoznak nagyobb eltérést a közbeszerzések összességét tekintve, amellet, hogy az adott eljárás időigényét ugyanakkor jelentősen érinthetik. Az elmúlt évek adatait nézve csökkenő tendencia figyelhető meg, 2021-22-ben elsősorban az uniós eljárásrendű eljárások időtartama csökkent a megelőző két évhez képest, valamivel tehát gyorsabbá váltak ezek az eljárások. A csökkenéshez az erre irányuló jogszabályi változások mellett az is hozzájárulhatott, hogy a szereplők megtanulták a kétlépcsős bírálatához kapcsolódó folyamataikat hatékonyabban működtetni. .

6. ábra: A közbeszerzési eljárásokat megindító felhívás közzététele és az utolsó összegezés közzététele között eltelt átlagos idő napokban kifejezve, uniós és nemzeti eljárásrend szerinti bontásban



Forrás: EKR

7. ábra: A közbeszerzési eljárásokat megindító felhívás közzététele és az első összegezés közzététele között eltelt átlagos idő napokban kifejezve, uniós és nemzeti eljárásrend szerinti bontásban



Forrás: EKR

A beszerzési tárgyakat tekintve az elmúlt években az árubeszerzések és építési beruházások időtartama volt hosszabb és a szolgáltatások beszerzése az előbbi két beszerzési tárgynál valamivel rövidebb idő alatt volt lehetséges.¹⁵

¹⁵ 2. melléklet, 14. ábra.

Ha az eljárások időigényét egyes szakaszok tekintetében vizsgáljuk, akkor látható, hogy az ajánlattételi és a részvételi határidők hossza 2022-ben a nemzeti eljárásrendben átlagban 21 nap, míg uniós eljárásrendben 39 nap volt, amelyben már az esetleges hosszabbítások időtartama is benne van.¹⁶ Megjegyezzük, hogy az alkalmazott indikátor az eljárást megindító felhívás közzétételétől számítva mutatja az előbbi időtartamokat, míg a Kbt. e határidők minimális hosszát az eljárást megindító felhívás feladásától számítva adja meg. A beszerzési tárgyakat tekintve a szolgáltatások esetében az ajánlatkérők átlagosan rövidebb ajánlattételi és részvételi határidőkkel dolgoztak, mint az építési beruházások és árubeszerzések esetén.¹⁷

Az ajánlatkérők által elvégzett bírálat időtartama 2022-ben az uniós eljárásrendben az ajánlattétel (illetve részvételre jelentkezés) időpontjától számolva az első összegezésig átlagosan 76 nap, a nemzeti eljárásrendben 38 nap volt¹⁸. Az eljárások időtartamán belül tehát az ajánlatkérők több időt töltenek az ajánlatok és részvételi jelentkezések bírálatával, mint amekkora időtartamot az ajánlattételi, illetve részvételi határidő jelent az eljárásbank. Az uniós eljárásrendben a bírálat időtartama a 2020. évről 2021-re jelentősebben csökkent (a 2020. évi átlag az első összegezésig 98 napról a 2021. évben 73 napra csökkent, majd 2022-ben is hasonló szinten maradt 76 nappal). A csökkenés mögött többféle ok is állhat, ezek közül az egyik lehetséges tényező, hogy 2021. február 1-jén a Kbt-nek több olyan szabálya is hatályba lépett, amely az ajánlatkérőket a bírálat felgyorsítására igyekezett ösztönözni (Kbt. 54. § (7) bekezdés, 70. § (2a) bekezdés, 75. § (1) bekezdés c) pont). Ha azt vizsgáljuk, hogy az eljárás végleges eredményének megállapításáig (az utolsó összegezés megküldéséig) mennyi idő alatt jut el az ajánlatkérő, akkor uniós eljárásrendben átlagosan 83 nap, nemzeti eljárásrendben 39 nap volt ehhez szükséges.¹⁹

Azt vizsgálva, hogy a közbeszerzési eljárások mekkora részében nem tudott az ajánlatkérő végül szerződést kötni, az eredménytelen közbeszerzések arányát mutató indikátor értékeit vehetjük alapul.

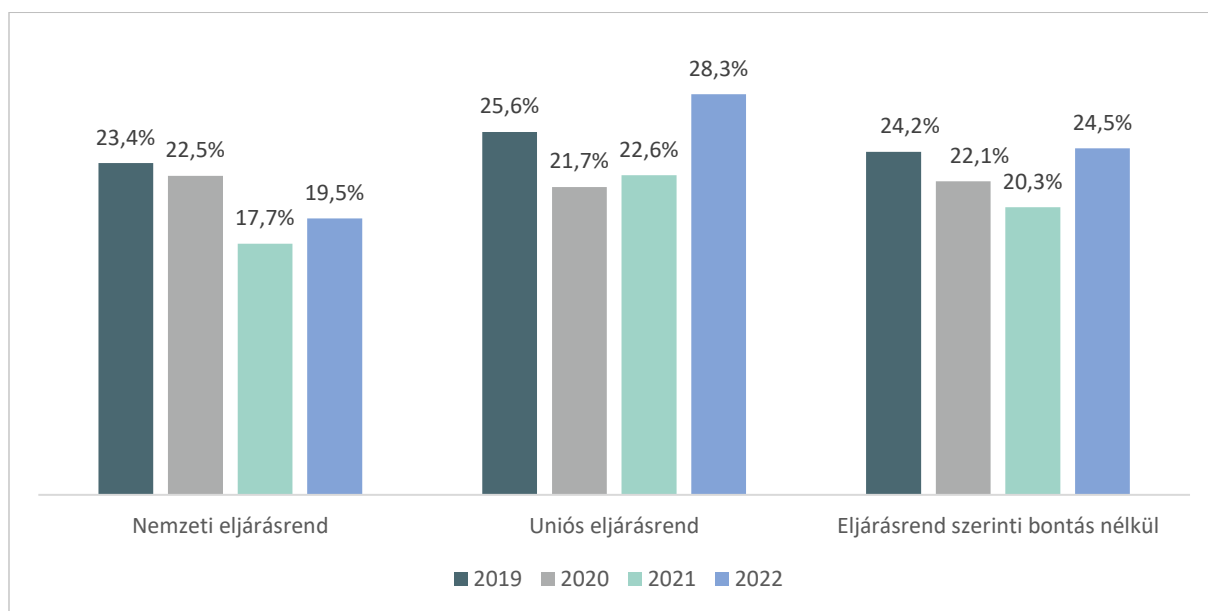
¹⁶ 2. melléklet, 16. ábra.

¹⁷ 2. melléklet, 17. ábra.

¹⁸ 2. melléklet, 18. ábra.

¹⁹ 2. melléklet, 19. ábra.

8. ábra: Az eredménytelen részek (oda nem ítélt szerződések) darabszáma / az összes rész darabszámával eljárásrendek szerinti bontásban



Forrás: EKR

A 2022. évben a nemzeti eljárásrendben 19,5 %-ban, míg uniós eljárásrendben 28,3 %-ban végződtek eredménytelenül a közbeszerzések. Az eredménytelen közbeszerzések értéke mindkét eljárásrendben emelkedett 2021-ről 2022-re, az emelkedés mértéke különösen az uniós eljárásrendben jelentős (itt 22,6 %-ról 28,3 %-ra emelkedett az arány egy év alatt). Hatékonysági problémaként értékelhető, hogy uniós eljárásrendben a közbeszerzések majdnem egyharmada nem éri el a célját. Az eredménytelenség okait tekintve a közbeszerzések legjelentősebb hányadában a rendelkezésre álló anyagi fedezet hiánya volt az ok (az eredménytelen eljárások 26,3 %-a), vagy az, hogy nem nyújtottak be egy ajánlatot vagy részvételi jelentkezést sem (az eredménytelen eljárások 24,7 %-a), illetve, hogy kizárólag érvénytelen ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be (az eredménytelen eljárások 24,6 %-a).²⁰ Az anyagi fedezet hiánya és az ajánlatok hiánya összefügghet azzal, hogy az ajánlatkérők nem kellően tájékozottak a piaci viszonyokról, de nagy szerepe lehet az arányok tavalyi évben bekövetkezett emelkedésében a rendkívüli mértékű áremelkedéseknek, valamint a COVID egészségügyi veszélyhelyzetnek és az orosz-ukrán konfliktus miatt kialakuló alapanyag-, nyersanyag- és a külföldi gyártóknál jelentkező munkaerőhiánynak is.

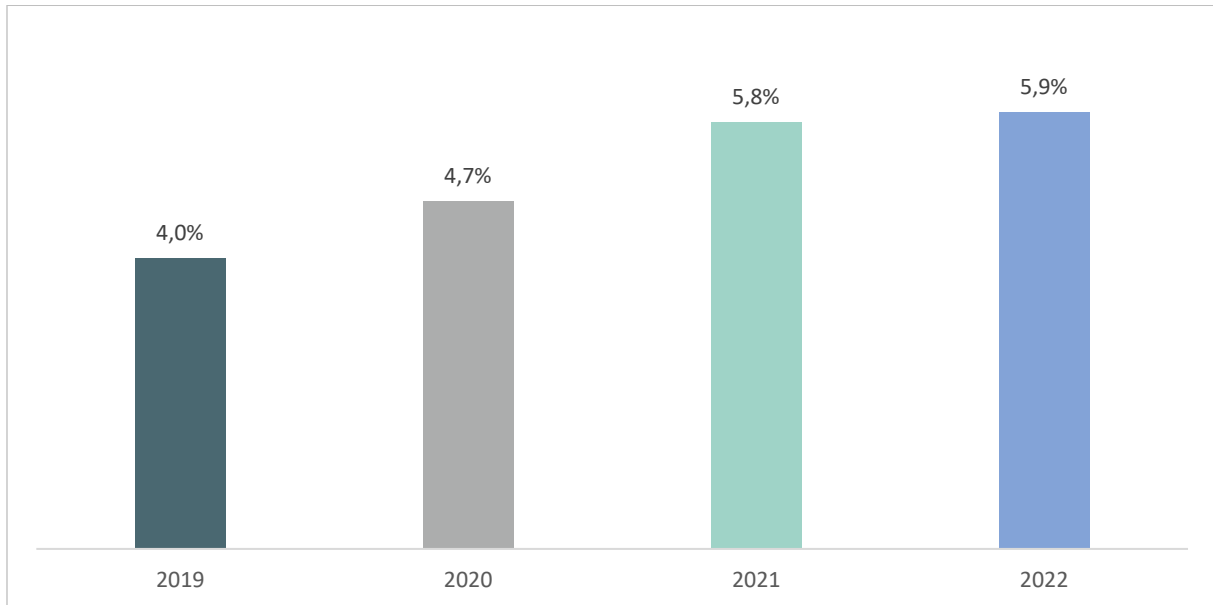
A dinamikus beszerzési rendszerek és a keretmegállapodások olyan beszerzési technikák, amelyek alkalmasak arra, hogy az ajánlattevők egy előre kiválasztott körében, gyorsabban lehessen egy adott időszakban felmerülő, adott tárgyú beszerzéseket megvalósítani, az ilyen technikák alkalmazása ezért növelheti a beszerzések hatékonyságát.

A keretmegállapodások száma és közbeszerzéseken belüli aránya az elmúlt években fokozatosan és tartósan emelkedő tendenciát mutat. 2022-ben - figyelembe véve a

²⁰ 2. melléklet, 23. ábra.

keretmegállapodás megkötésére irányuló, eredményes közbeszerzési részek számát -a közbeszerzések 5,9 %-át tették ki a keretmegállapodások.

9. ábra: A keretmegállapodás megkötésére irányuló részek darabszáma / az összes rész darabszámával.

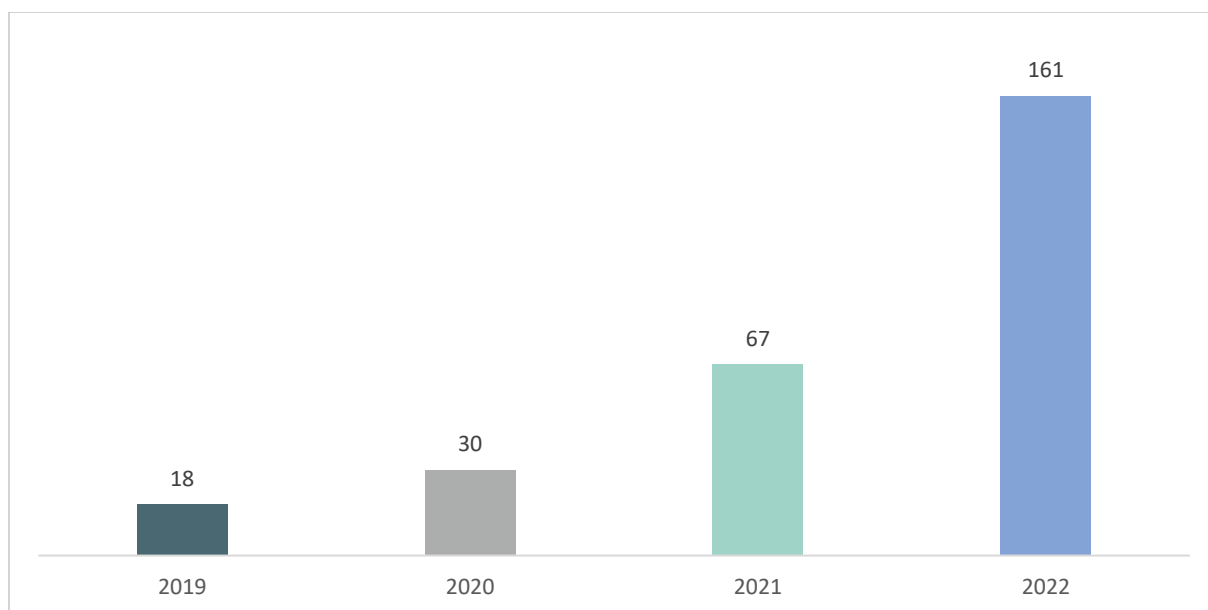


Forrás: EKR

A dinamikus beszerzési rendszerek alkalmazásának száma az elmúlt években a keretmegállapodásoknál jóval nagyobb mértékben emelkedett, az ajánlatkérők évente a megelőző évet jóval meghaladó beszerzési részben indítanak dinamikus beszerzési rendszer felállítására eljárást (2019-ben 18 darab, 2020-ban 30, 2021-ben 67, 2022-ben 161 eljárás indult). Ez a növekedés jól mutatja, hogy mióta a 2014-es irányelvek átültetésével hatékonyabbá, a gyakorlati igényeknek jobban megfelelővé váltak e beszerzési technika szabályai, és 2018-tól az elektronikus közbeszerzési rendszerben is elérhetővé vált minden ajánlatkérő számára az elektronikus folyamat lebonyolításához szükséges informatikai háttér, az ajánlatkérők egyre bátrabban és magabiztosabban alkalmazzák ezt, a gyakorlat számára még mindig újnak számító beszerzési technikát. A dinamikus beszerzési rendszer felállítására irányuló közbeszerzések aránya az összes közbeszerzésen belül 2,1 %-ot tett ki.²¹

²¹ 2. melléklet, 27. ábra.

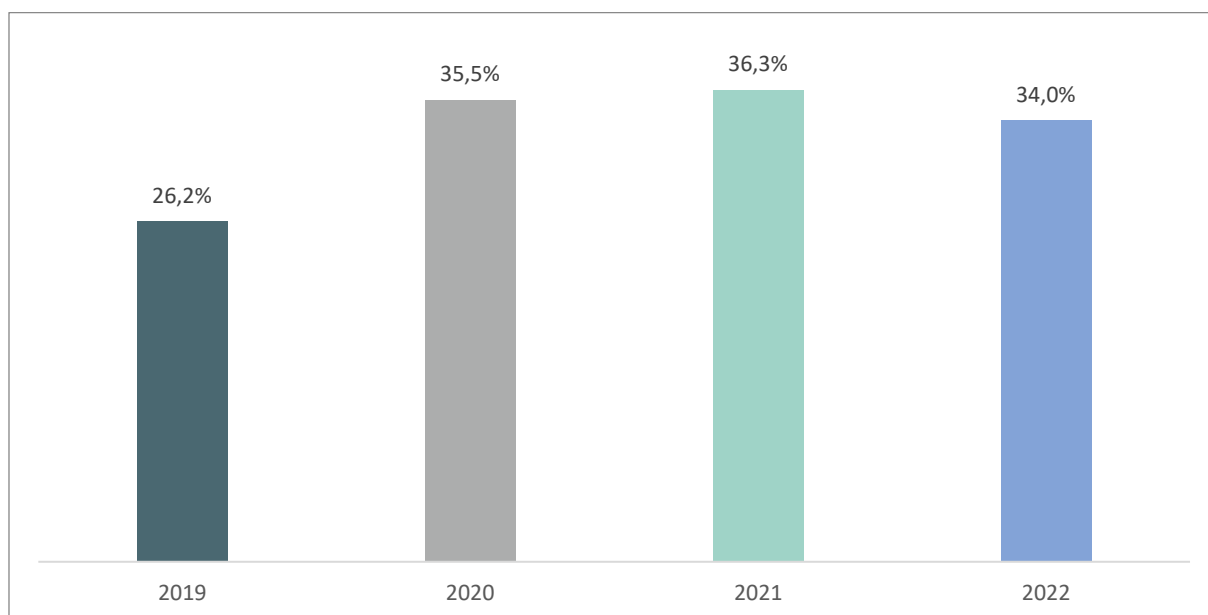
10. ábra: Dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárások darabszáma



Forrás: EKR

A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása kapcsán a Kbt. csak indokolt esetben engedi meg a legalacsonyabb ár értékelési szempontjának egyedüli alkalmazását, bizonyos beszerzési tárgyakra pedig ki is zárja azt (Kbt. 76. § (5) bekezdés). Mindemellett jelenleg is az ajánlatkérők a közbeszerzések 34 %-ában úgy ítélik meg, hogy egyedül az ár alapján érdemes kiválasztaniuk a számukra gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot. Az alábbi indikátor kifejezetten az eredményes részekhez viszonyítja az ár értékelési szempont alkalmazását.

11. ábra: Kizárólag ár értékelési szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma / az eredményes részek darabszámával



Forrás: EKR

Az eljárások több részre bontása segíti a kkv-kat, a részekre bontott közbeszerzések az eredményes közbeszerzési eljárások körében az elmúlt években körülbelül azonos szinten, a hazai közbeszerzések egyharmadát képviselték.²²

II.2. Költséghatékonyság, adminisztratív költségek

A közbeszerzési eljárások keretében megvalósított beszerzések költséghatékonyságára, valamint a közbeszerzések adminisztratív költségeire vonatkozó vizsgálatot nehezíti, hogy korlátozottan állnak rendelkezésre elemzésre alkalmas, az EKR-ből vagy más hiteles adatforrásból elérhető tényadatok. E jelenség okai sokrétűek. Egyrészt számos olyan beszerzési tárgy van, amelynek nincsen számottevő piaca a közszférán kívül, másrészt a közbeszerzések eredményére vonatkozó, az EKR-ben strukturált formában megadandó adatok önmagukban nem alkalmasak fajlagos- vagy egységárak meghatározására, harmadrészt azon termékek és szolgáltatások esetében, amelyeket mind a közszférában, mind a magángazdaságban rendszeresen beszereznek, nem áll rendelkezésre a közbeszerzésekben kialakult árakkal való összehasonlításra alkalmas áradatbázis a piaci árakról.

A vizsgálatot az adminisztratív költségekre vonatkozóan tovább nehezíti, hogy a jogszabályban meghatározott költségek (pl. ellenőrzési díjak) mellett számos olyan felmerülő költség terhelheti a szereplőket (pl. külső szakértelem igénybe vétele), amelyek egyrészt nem szükségszerűen merülnek fel az ajánlatkérők és ajánlattevők oldalán, másrészt árukat a piaci körülmények határozzák meg. A teljesítménymérési keretrendszerben a keretrendszer adta lehetőségek között a jogszabályban meghatározott költségek, valamint a külső közbeszerzési vagy jogi szakértelem igénybevételeivel kapcsolatban felmerülő költségek felmérésére került sor. Természetesen amennyiben az ajánlatkérőnél vagy az ajánlattevőnél saját munkatárs látja el a közbeszerzési feladatokat, akár külső erőforrás igénybevétele helyett vagy akár a mellett, ez is költséget jelent az adott szervezetnek, amelyet átfogóbb kutatással lehetne felmérni.²³ Az elemzés kizárólag a közbeszerzési költségek felmérését célozza, a közbeszerzési eljárástól függetlenül szükséges, egy adott beszerzés előkészítéséhez kapcsolódó, pl. tervezési költségek nem tartoznak ennek körébe.

Az e fejezet szerinti vizsgálat kitér a központosított közbeszerzés hatékonyságára és költséghatékonyságára is, ugyanakkor a központi beszerző szervek működésének hatékonysága a Keretrendszer önálló témaköre, amely részletesen a II.6. fejezetben kerül kifejtésre.

²² 2. melléklet, 32. ábra.

²³ Még a 2004-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek alapján 2011-ben az Európai Bizottság megbízásából készült egy tanulmány a közbeszerzések költséghatékonyságáról, amely átfogóan igyekezett az uniós irányelvek szerinti közbeszerzéseknél felmerülő költségeket felmérni. (PwC, London Economics, EcorysPublic az Európai Bizottság részére: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness, 2011.) E tanulmány Magyarországon az ajánlatkérők számára 23, az ajánlattevők számára 15 embernappal (mint embernappal) költségét vette figyelembe egy uniós eljárásrendű közbeszerzés kapcsán (83. oldal). A tanulmány által kiszámolt költséget egyrészt az idővel bekövetkezett jogi és gazdasági változások miatt már nem tudtuk alapul venni, másrészt a magyar környezetben sajátosságot jelent az is, hogy az ajánlatkérőknek számottevő igazgatási szolgáltatási díjakkal is számolnia kell, amelyek ezért nem hagyhatóak ki a költségek közül.

II.2.1. A közbeszerzési eljárások ajánlatkérők általi lefolytatásának költségei

A közbeszerzési eljárások lefolytatásának költségeit a fent említettek szerint kétféle költség típus (a jogszabályban meghatározott költségek, valamint a külső közbeszerzési vagy jogi szakértelem igénybevételével kapcsolatban felmerülő költségek) figyelembevételével vizsgáljuk. A jogszabályban meghatározott, főszabály szerint minden közbeszerzési eljárásban megjelenő díjak körébe tartozik például az EKR rendszerhasználati díja, illetve a Közbeszerzési Hatóság által végzett különböző ellenőrzésekért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak. A fontosabb díjak összegét az alábbi táblázat foglalja össze.

10. táblázat: A közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérők által jogszabály alapján fizetendő díjak.

EKR rendszerhasználati díj	40 000,- Ft + áfa
Eljárást megindító felhívás - KH ellenőrzés esetén:	160 000,- Ft
Közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése (nem kötelező):	200 000,- Ft
Hirdetmények módosítása, vagy az ajánlattételi határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetmény ellenőrzése:	80 000,- Ft
Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények ellenőrzése:	100 000,- Ft
A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények KH ellenőrzése:	100 000,- Ft
A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások KH által végzett törvényességi ellenőrzéséért fizetendő díj	250 000,- Ft

Forrás: Miniszterelnökség szerkesztése a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet és a 40/2017. (XII. 27.) MvM rendelet alapján.

A fentiek alapján kiszámolható, hogy a jogszabályban előírt díjak önmagában mekkora költséget jelentenek. Egy olyan közbeszerzési eljárás esetén, ahol az eljárást megindító felhívás módosítására/az ajánlattételi határidő hosszabbítására egyetlen alkalommal kerül sor, 380 ezer forintos díjköltséggel kell számolni. Az uniós források felhasználása körében ez a költség alacsonyabb, 240 ezer forinttal kell számolni akkor, ha a Miniszterelnökség előzetes, folyamatba épített ellenőrzésére kerül sor. Mivel ez utóbbi esetben nem kötelező az eljárást megindító felhívás, valamint a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése, így az eljárást megindító felhíváshoz kapcsolódóan nem, csak felhívás módosítás és az eredménytájékoztató tekintetében kell a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzéséért igazgatási szolgáltatási díjat fizetni. A hirdetményellenőrzési díj nem ismert más EU tagállamban.

Központosított közbeszerzés esetén a központi beszerző szervek szolgáltatásaiért szintén jogszabályban meghatározott díjat kell fizetni. A díjtételeket az alábbi táblázat foglalja össze (feladatkörének specializált jellegére tekintettel a Védelmi Beszerzési Ügynökség díjai a felsorolásban nem szerepelnek).

11. táblázat: A kormányzati központi beszerző szervek részére fizetendő díjak

Eljárásrend / Sajátos beszerzési módszer	Díj mértéke
Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	
a Kbt. szerinti nemzeti értékhatárt el nem érő becsült értékű beszerzési eljárás esetén	<ul style="list-style-type: none"> - létrejövő visszterhes szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének - vagy ha a beszerzési eljárás kifejezetten egy érintett szervezet javára létrejövő egyedi keretmegállapodás vagy más keretjellelű szerződés megkötésére irányul, e szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének – 4%-a - eredménytelen beszerzési eljárás esetén a beszerzési eljárás Kbt. szerinti - egybeszámítás nélküli - becsült értékének 2%-a - szoftverlicenc gazdálkodási díj (a közbeszerzési díjon felül, amennyiben a beszerzés tárgya miatt releváns; pl. szoftverbeszerzés, licenckövetési és licenctámogatási szolgáltatások): legalább a fizetendő beszerzési díj mértékének ötödével és legfeljebb a fizetendő beszerzési díj mértékével megegyező mértékű lehet.
nemzeti értékhatárt elérő vagy meghaladó, de az uniós értékhatárt el nem érő becsült értékű beszerzési eljárás esetén	<ul style="list-style-type: none"> - a létrejövő visszterhes szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének - vagy ha a beszerzési eljárás kifejezetten egy érintett szervezet javára létrejövő egyedi keretmegállapodás vagy más keretjellelű szerződés megkötésére irányul, e szerződés általános forgalmi

	<p>adó nélkül számított értékének – 2,5%-a;</p> <ul style="list-style-type: none"> - eredménytelen beszerzési eljárás esetén a beszerzési eljárás Kbt. szerinti - egybeszámítás nélküli - becsült értékének 1,25%-a - szoftverlicenc gazdálkodási díj (a közbeszerzési díjon felül, amennyiben a beszerzés tárgya miatt releváns; pl. szoftverbeszerzés, licenckövetési és licenctámogatási szolgáltatások): legalább a fizetendő beszerzési díj mértékének ötödével és legfeljebb a fizetendő beszerzési díj mértékével megegyező mértékű lehet.
<p>uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzési eljárás esetén</p>	<ul style="list-style-type: none"> - a létrejövő visszterhes szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének - vagy ha a beszerzési eljárás kifejezetten egy érintett szervezet javára létrejövő egyedi keretmegállapodás vagy más keretjellelű szerződés megkötésére irányul, e szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének – 2%-a; - eredménytelen beszerzési eljárás esetén a beszerzési eljárás Kbt. szerinti - egybeszámítás nélküli - becsült értékének 1%-a - szoftverlicenc gazdálkodási díj (a közbeszerzési díjon felül, amennyiben a beszerzés tárgya miatt releváns; pl. szoftverbeszerzés, licenckövetési és licenctámogatási szolgáltatások): legalább a fizetendő beszerzési díj mértékének ötödével és legfeljebb a fizetendő beszerzési díj mértékével megegyező mértékű lehet.²⁴

²⁴ 301/2018 (XII.27.) Korm. rendelet 14/A. § (5) bekezdés.

<p>sajátos beszerzési módszerekkel megkötött keretmegállapodás vagy más keretjellegű szerződés alkalmazásával létrejövő visszerthes szerződés esetén</p>	<ul style="list-style-type: none"> - e szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 2%-a; - eredménytelen beszerzési eljárás esetén a beszerzési eljárás Kbt. szerinti - egybeszámítás nélküli - becsült értékének 1%-a - szoftverlicenc gazdálkodási díj (a közbeszerzési díjon felül, amennyiben a beszerzés tárgya miatt releváns; pl. szoftverbeszerzés, licenckövetési és licenctámogatási szolgáltatások): legalább a fizetendő beszerzési díj mértékének ötödével és legfeljebb a fizetendő beszerzési díj mértékével megegyező mértékű lehet.
<p>Nemzeti Kommunikációs Hivatal</p>	
<p>nemzeti értékhatárokat el nem érő becsült érték</p>	<ul style="list-style-type: none"> - eredményesen lefolytatott, kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás alapján kötött szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 3%-a; - eredménytelen kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás esetén - amennyiben az eredménytelenség nem olyan okból következett be, melyért a Hivatal felelős - a kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás becsült értékének 1,5%-a;
<p>uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő becsült érték</p>	<ul style="list-style-type: none"> - eredményesen lefolytatott kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás alapján kötött szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 1,5%-a; - eredménytelen kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás esetén - amennyiben az eredménytelenség nem olyan okból

	<p>következett be, melyért a Hivatal felelős - a kommunikációs beszerzési eljárás vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás becsült értékének 0,75%-a</p>
<p>uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült érték</p>	<ul style="list-style-type: none"> - eredményesen lefolytatott, kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás alapján kötött szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 2%-a, de legfeljebb nettó hárommillió forint; - eredménytelen kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás esetén - amennyiben az eredménytelenség nem olyan okból következett be, melyért a Hivatal felelős - a kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás becsült értékének 1%-a, de legfeljebb nettó ötszázezer forint
<p>a Kbt. 105. §-a szerinti keretmegállapodás alapján kommunikációs beszerzés</p>	<ul style="list-style-type: none"> - eredményes megvalósítása alapján kötött szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 1%-a, de legfeljebb nettó hárommillió forint; - eredménytelen kommunikációs beszerzési eljárás esetén - amennyiben az eredménytelenség nem olyan okból következett be, melyért a Hivatal felelős - az eljárás becsült értékének 0,5%-a, de legfeljebb nettó kétszázötvenezer forint;
<p>a Kbt. 105. §-a szerinti keretmegállapodás alapján szervezetfejlesztési beszerzés</p>	<ul style="list-style-type: none"> - eredményes megvalósítása alapján kötött szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 3%-a, de legfeljebb nettó hárommillió forint; - eredménytelen szervezetfejlesztési beszerzési eljárás esetén - amennyiben az eredménytelenség nem olyan okból következett be, melyért a Hivatal

	felelős - a szervezetfejlesztési beszerzési eljárás becsült értékének 0,75%-a , de legfeljebb nettó háromszázhetvenötezer forint
ha a Hivatal a beszerzési igény megvalósításához a 11. § (8) bekezdés a) pontja alapján járult hozzá, és az érintett szervezet a beszerzési igényétől a döntés rögzítését követően, de a szakmai előkészítés megkezdését megelőzően eláll	a kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás becsült értékének 0,25%-a , de legfeljebb kétszázezer forint, kivéve, ha az elállás olyan okból következett be, amelyért az érintett szervezet nem felelős;
ha a Hivatal a beszerzési igény megvalósításához a 11. § (8) bekezdés a) pontja alapján járult hozzá, és az érintett szervezet a beszerzési igényétől a szakmai előkészítés megkezdését követően eláll	a kommunikációs beszerzési vagy szervezetfejlesztési beszerzési eljárás előkészítéséért a b) és c) pont szerint fizetendő díj 50%-a , kivéve, ha az elállás olyan okból következett be, amelyért az érintett szervezet nem felelős;
ha a Hivatal a beszerzési igény kapcsán a 11. § (10) bekezdés szerinti döntést hoz	az érintett szervezetnek az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 47. §-ában meghatározottak szerint befizetési kötelezettsége keletkezik a beszerzési igény becsült értékének 0,25%-a , de legfeljebb kétszázezer forint erejéig
ha az eredményesen lefolytatott beszerzési eljárást követően - olyan okból, amelyért az érintett szervezet felelős - a szerződés megkötésére az ajánlati kötöttség időtartama alatt nem kerül sor	az érintett szervezetnek az Áht. 47. §-ában meghatározottak szerint befizetési kötelezettsége keletkezik az a)-e) pontja szerinti összeg 50%-a erejéig,
a 11. § (8) bekezdés c) pontja szerinti döntés esetén	az eljárás becsült értékének 0,5%-a
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	
	a központosított közbeszerzések keretében megvalósított közbeszerzések áfa nélkül számított értékének legfeljebb 2%-a .

Forrás: Miniszterelnökség szerkesztése a 301/2018 (XII.27.) Korm. rendelet, 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet és a168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet alapján.

A fenti táblázat alapján látható, hogy a hazai központi beszerző szervek díjainak megállapítására a jogalkotó a szerződés értékének vagy becsült értékének százalékos arányában meghatározott díjtételeket alkalmazott, azzal, hogy összegszerű felső határt csak a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKO) bizonyos díjai esetében alkalmazott. A Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. és a Nemzeti Kommunikációs Hivatal esetében 1-4% közötti

díjakat kell fizetni a sikeres közbeszerzésekért. A Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. és a Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság szolgáltatásaiért fizetendő díjtételek felső határ hiányában elsősorban nagy értékű beszerzéseknél emelik meg jelentősen a tranzakciós költségeket. Egy példával élve, egy nettó 800 millió forint értékű szoftverbeszerzés esetében, ha az ajánlatkérő központosított keretmegállapodás alapján végzi a beszerzést és ehhez tanácsadót vesz igénybe (16 000 000 beszerzési díj + 3 200 000 – 16 000 000 forint szoftverlicenc gazdálkodási díj²⁵ + 837 500 forint²⁶ tanácsadói díj összegekkel számolva), a közbeszerzési költségek megközelítőleg 20 037 500 forinttól 32 837 500 forintig terjedhetnek. Míg a közbeszerzésekkel kapcsolatos más vizsgált költségekre az jellemző, hogy azok nem térnek el jelentősen a beszerzés értékétől függően,²⁷ a központi beszerző szervezetek díjánál ez nem így van.

A közbeszerzési eljárások lebonyolításához kapcsolódóan tipikusan felmerülő másik költségtípus a közbeszerzési és jogi tanácsadási szolgáltatások igénybevételének költsége (beleértve az eljárás előkészítésével és lefolytatásával, valamint a szerződéses okirat szerkesztésével kapcsolatos költségeket). E költségek összegét az EKR felületéről elérhető kérdőív is vizsgálta.

A megadott adatok mediánját, mint a leggyakrabban alkalmazott statisztikai középértékek (átlag, módusz, medián) közül a szélsőséges értékekre legkevésbé érzékenyet vizsgálva – tekintettel arra, hogy az eredmények alapján a medián érték volt alkalmas következtetések levonására – megállapítható, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek – amennyiben külső tanácsadó szolgáltatásait veszik igénybe az ajánlatkérők, uniós eljárásrendben 1 500 000 – 2 000 000 forint, nemzeti eljárásrendben 900 000 – 1 250 000 forint költséggel számolhatnak.²⁸ Sem a beszerzési tárgyak, sem az eljárás típusok (egy vagy többszakaszos eljárás) szerinti bontások nem okoztak jelentős szórást a megadott értékekben.

Össességében elmondható, hogy abból adódóan, hogy (egy-egy központosított beszerzési díjak kivételével) a közbeszerzési eljárás ajánlatkérői oldalon felmerülő költségei nem térnek el jelentősen a szerződés értékétől függően, a kisebb értékű beszerzéseknél arányaiban jóval magasabbak a tranzakciós költségek. Egy extrém példával élve, egy 15 millió forintos, a nemzeti közbeszerzési értékhatárt éppen elérő árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelés esetén a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó költség (380 ezer forint jogszabályon alapuló díj + 1 millió forint tanácsadói díj esetén) a beszerzés értékének akár 9,2%-át is elérheti. Egy, az uniós értékhatárt meghaladó, 2 milliárd forint értékű építési beruházásnál (380 ezer forint jogszabályon alapuló díjjal + 2 millió forint tanácsadói költséggel számolva) az itt számításba vett közbeszerzési költségek csak 0,1 %-ot tesznek ki.

²⁵ A szoftverlicenc gazdálkodási díj jogszabály szerinti minimális értéke a beszerzési díj ötöde, maximális mértéke a fizetendő beszerzési díj értéke.

²⁶ Lásd kérdőív eredményei alapján a 4. melléklet, 16. táblázat szerint a keretmegállapodás alapján verseny újraindításért vagy konzultációért fizetendő tanácsadói díj medián értéke.

²⁷ A hirdetésekkel kapcsolatos díjak nem térnek el a szerződések értékétől függően, és a tanácsadói költségek átlagos mértéke is csak kisebb mértékben változik - lásd a fejezet tanácsadói költségekre vonatkozó címét. Hasonlóan állapítja meg a már idézett uniós tanulmány, hogy a közbeszerzési költségek viszonylag állandóak a szerződéses érték széles spektrumában. PwC, London Economics, EcorysPublic az Európai Bizottság részére: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness, 2011., 91. oldal.

²⁸ 4. melléklet, 7-8. táblázatok.

A Kbt. szerinti, beszerzési tárgyanként eltérő közbeszerzési értékhatárokból, valamint az egyes beszerzési tárgyak körébe tartozó beszerzések jellemző értékéből (az építési beruházások jellemzően jóval nagyobb értékű szerződések) kiindulva az is megállapítható, hogy árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetén arányaiban általában jelentősebb nagyobb költséggel járnak a közbeszerzések.

II.2.2. A beszerzési eredmény költséghatékonysága

A közbeszerzési eljárásban megvalósított beszerzések költséghatékonysága több szempontból is vizsgálható. A legkézenfekvőbb mérőszám – a közbeszerzési piacon kialakult árak összehasonlítása a versenypiacon kialakult árakkal – a fentebb bemutatott okokból a teljesítménymérési kerethez rendelkezésre álló eszközökkel és adatforrásokkal nem vizsgálható.

A költséghatékonyságra vonatkozó következtetések levonására alkalmas mérőszám lehet a szerződéses összegre rakódó, a közbeszerzési szabályozásból eredő adminisztratív költségek vizsgálata. Ezt az összehasonlítást a II.2.1. pont tartalmazza. E körben megállapítható, hogy mind a jogszabályi eredetű, mind a külső szakértelem igénybevételével kapcsolatos költségtételek (ide nem értve a központosított beszerzési rendszerek igénybevételét) viszonylag kis mértékben függenek a közbeszerzés becsült vagy szerződéses értékétől, azaz feltételezhető, hogy a közbeszerzések értékének növekedésével ilyen szempontú költséghatékonyságuk javul.

A költséghatékonyság körében vizsgálhatók a költséghatékonyságra vonatkozó percepciók is. Általánosságban a hazai közbeszerzések eredményeinek költséghatékonyságára vonatkozóan nem áll rendelkezésre kutatási eredmény, viszont a fentebb hivatkozott kérdőív 17-18. kérdései a központi beszerző szervezetek vonatkozásában vizsgálják, hogy a központosított közbeszerzés mekkora megtakarítást jelent ahhoz képest, ha beszerzési igényeiket az ajánlatkérők saját hatáskörben valósítanák meg. Mindkét kérdés esetében az érvényes válasz adók (azaz mindazok, akik nem a „nem tudom” opciót jelölték) túlnyomó többsége a „nem jelent megtakarítást” vagy a „többlet kiadást jelent” opciót választotta.²⁹ Ez az eredmény összefüggésben állhat a központosított közbeszerzés II.2.1. pontban bemutatott adminisztratív költségeivel is. A hazai központosított közbeszerzési rendszerek jellemzője, hogy az ellátotti körükbe tartozó szervezetek számára akkor is kötelező a központosított közbeszerzési szabályok alkalmazása, ha adott terméket vagy szolgáltatást egyébként saját hatáskörben közbeszerzés alkalmazása nélkül tudnának beszerezni, különösen a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések körében kellene ezért a beszerzési árak jelentősen alacsonyabbnak lennie az ajánlatkérő által egyedileg elérhető árhoz képest ahhoz, hogy a tranzakciós költségek megtérüljenek. A kifejezetten nagyértékű beszerzéseknél pedig a felső korlát nélküli központosított beszerzési díjakkal emelkedhetnek a tranzakciós költségek olyan magasra, amelyet a beszerzési árban nem feltétlenül tudnak kompenzálni.

A harmadik rendelkezésre álló adatkör, amely alkalmas lehet költséghatékonyság vizsgálatára, az a becsült érték és a szerződéses ár egymáshoz viszonyított aránya.³⁰ Az adatok szerint a 2019-től 2022-ig terjedő időszakban a ténylegesen szerződött érték és a becsült érték között

²⁹ 4. melléklet, 17-18. ábra.

³⁰ 2. melléklet, 33-35. ábrák.

összességében jelentős eltérés nem volt tapasztalható a hazai közbeszerzések körében, azonban ha az eltérés irány szerinti bontásban is vizsgálódunk, láthatóvá válik, hogy a becsült értékek és a szerződéses értékek között jelentős, 20-25%-os szórás tapasztalható.

E mutató alakulását ugyanakkor feltehetően nagymértékben befolyásolja a kitöltés minősége, azaz az adatminőség, illetve elsősorban inkább az eljárások előkészítésének minőségére vonatkozóan vonható le belőle következtetés, a költséghatékonyság mérésére a mutató kevésbé alkalmas.

II.2.3. Az ajánlattétel költségei

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlattételhez nem kapcsolódnak jogszabályban meghatározott költségek. A Kbt. rendelkezései értelmében az ajánlatkérő főszabály szerint köteles a közbeszerzési dokumentumokat a gazdasági szereplők számára elektronikus úton, közvetlenül, korlátlanul és teljeskörűen, térítésmentesen hozzáférhetővé tenni, illetve a Kbt. csak az ajánlatkérők részére állapít meg rendszerhasználati díj fizetésére vonatkozó kötelezettséget, az EKR használata ajánlattevők számára ingyenes.

A fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezések ellenére az ajánlattétel során felmerülhetnek olyan járulékos költségek, amelyek szükségesek lehetnek egy ajánlat összeállításához és benyújtásához. (Ideértve a kifejezetten a közbeszerzésekhez kapcsolódó költséget, pl.: ajánlati biztosítékok nyújtásának költsége közbeszerzési tanácsadási szolgáltatás igénybevétele, aláírási címpéldány, közjegyzői nyilatkozat, stb. Nem értendő ide pl. a saját munkavállalók bérköltsége, a szervezeti működés általános költségei.)

E költségek mértékének megállapítása körében szintén a fentiekben már hivatkozott, az EKR honlapján közzétett kérdőív eredményeire támaszkodhatunk.

A válaszok e tekintetben is nagyfokú szórást mutatnak, az eredmények között 10 000 Ft-tól 120 000 000 Ft-ig terjedő értékeket találunk. Az elemzést nehezíti az alacsony elemszám a válaszok tekintetében [a legnagyobb kitöltöttséggel rendelkező alkérdés esetében is csak n=19, ez visszavezethető az ajánlattevők részéről tapasztalható alacsony kitöltési hajlandóságra (1. kérdés)]

A megadott értékek mediánját vizsgálva azt látjuk, hogy uniós eljárásrendben 225 000 és 900 000 Ft között, míg nemzeti eljárásrendben 150 000 és 650 000 Ft között alakulnak az ajánlattételhez kapcsolódó költségek.³¹

A fenti értékek alapján megállapítható, hogy az ajánlattétel költségei egyrészt építési beruházások esetén magasabbak, mint árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések esetén, másrészt uniós eljárásrendben szintén magasabb értékek mérhetők, mint nemzeti eljárásrendben. A válaszok alapján szintén kiemelendők a Kbt. 115. § szerinti eljárástípus eredményei, itt más építési beruházás tárgyú eljárásokhoz képest sokkal alacsonyabb középértékek mérhetők. Az eljárások lefolytatásának költségeihez mérten meglepő eredmény

³¹ 4. melléklet, 9-10. táblázatok.

az adatokban tapasztalható jóval nagyobb szórás, mind beszerzési tárgyak, mind eljárás típusok, mind a két eljárásrend szerinti bontásban.

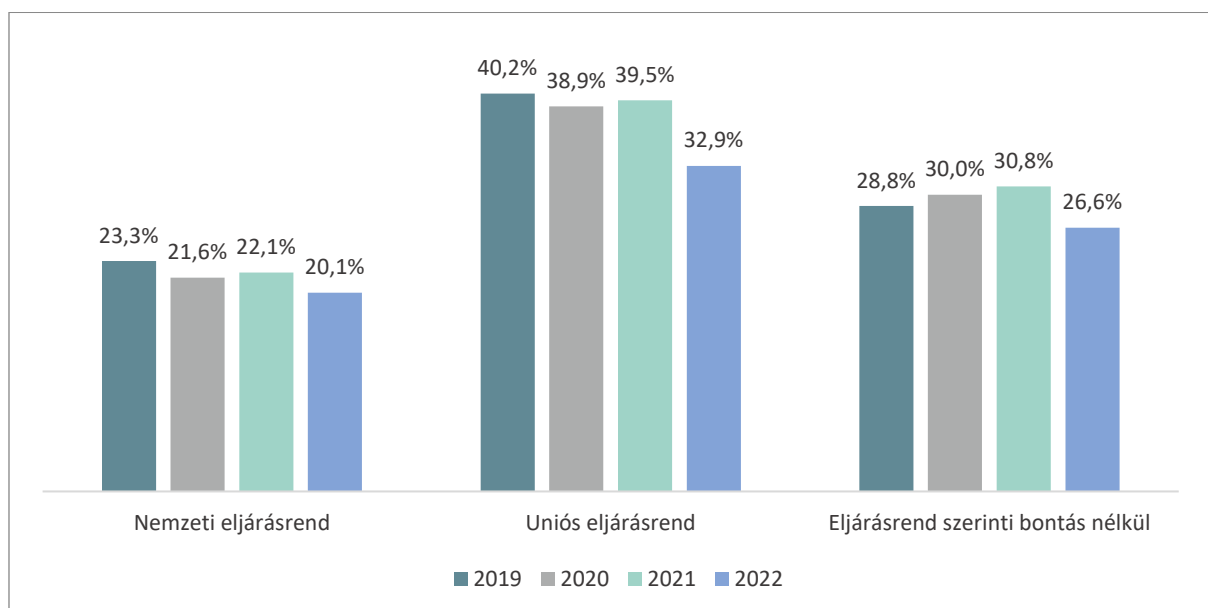
Annak értékeléséhez, hogy az ajánlattételi költségek mennyire tekinthetők magasnak, az ajánlattételtől visszatartó erejűnek, figyelembe vehetjük, hogy a kérdőíves lekérdezés eredményeiben (35. kérdés) az ajánlattevői válaszok a verseny hiányának okai körében a közbeszerzési eljárások tárgyához, a szerződéses feltételekhez kapcsolódó tényezőket (alkalmassági követelmények, műszaki leírás, rövid meghirdetési idők és szerződéses feltételek aránytalansága) emelték ki, az ajánlattétel költségeihez kapcsolható tényezőket (ajánlati biztosíték, teljesítési biztosítékok, jogorvoslati díjak, versenypiaci folyamatokhoz viszonyított összetettség, többlet adminisztratív kötelezettségek) jóval alacsonyabb mértékben tartották a versenyt akadályozó tényezőnek.

II.3. A piac megfelelő működése, a közbeszerzésekhez való hozzáférés és a verseny erőssége

A közbeszerzési piacon tapasztalható verseny szintjének mérésére használt egyik mutató az egyajánlatos közbeszerzések aránya. A Kormány az elmúlt évben a közbeszerzések terén kiemelt figyelmet szentelt a verseny növelésének és az egyajánlatos közbeszerzések aránya csökkentésének. Ezzel a céllal született meg különösen a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről. A teljesítménymérési keretrendszerben a verseny szintjének méréséhez kapcsolódó másik indikátor a közbeszerzési eljárásokban az egy részre beérkezett ajánlatok számának mediánja, amely 2019 óta minden évben 2 db volt.

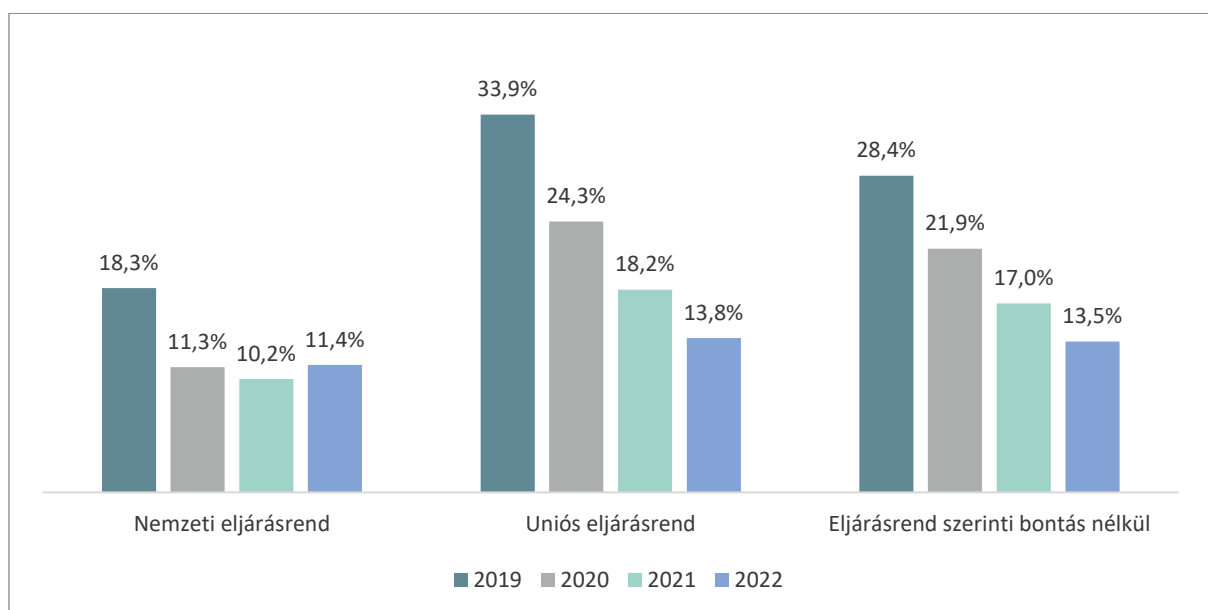
Az egyajánlatos közbeszerzések aránya a kapcsolódó indikátorok adatai szerint a közbeszerzések összességében darab és érték tekintetében is csökkenést mutat, amely feltehetően tükrözi az erre a területre irányuló intézkedések hatását.

12. ábra: Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása darabszám tekintetében, eljárásrendek szerinti bontásban



Forrás: EKR

13. ábra: Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása érték tekintetében, eljárásrendek szerinti bontásban



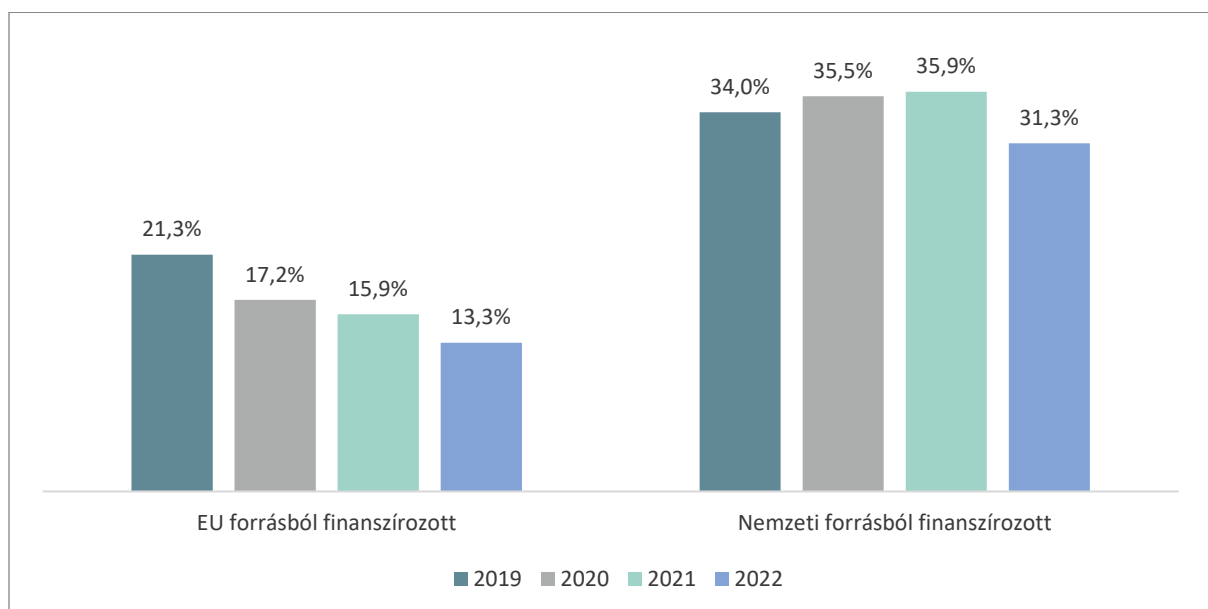
Forrás: EKR

Az alacsonyabb értékű, nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések körében, minden vizsgált évben lényegesen alacsonyabb volt az egyszereplős közbeszerzések aránya, mint a nagyobb értékű, uniós eljárásrendben kötött szerződéseknél: a 2022. évben a nemzeti eljárásrendben 20,1%, az uniós eljárásrendben 32,9% volt ez az érték. A csökkenő tendencia főként az uniós eljárásrendben bekövetkezett csökkenésnek köszönhető, amely összefüggésben

állhat azzal, hogy a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet ezen eljárások tekintetében ír elő szigorúbb kötelezettségeket.

Továbbra is megfigyelhető, hogy az uniós forrásból finanszírozott beszerzéseknél alacsonyabb az egyajánlatos közbeszerzések aránya, mint a nemzeti forrásokból finanszírozott szerződéseknél (nemzeti és uniós eljárásrendben együttesen ez az arány az EU forrásból finanszírozott beszerzéseknél 13,3 % volt 2022-ben, míg a nemzeti forrásból finanszírozott beszerzéseknél 31,3 %). Ez a jelentős különbség álláspontunk szerint elsősorban annak hatását tükrözi, hogy az uniós forrásfelhasználás körében szigorú ellenőrzési mechanizmusok működnek. Ezen ellenőrzési mechanizmusok a nagyobb értékű beszerzéseknél ex ante ellenőrzés útján szűrik ki a korlátozó jellegű feltételeket.

14. ábra: Egyajánlatos közbeszerzések darabszámának aránya finanszírozási formák tekintetében, nemzeti és uniós eljárásrend együttesen



Forrás: EKR

Az egyajánlatos eljárások alakulásának és összetételének részletesebb elemzését a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet alapján tette közzé a közbeszerzésekért felelős miniszter az EKR honlapján. A hivatkozott elemzést az 1. számú melléklet tartalmazza. Továbbra is az árubeszerzések körében fordul elő legnagyobb arányban egyajánlatos beszerzés (2022-ben a két eljárásrendben együttesen 38,4 %), ezt valamivel lemaradva követik a szolgáltatások (29,4 %), az építési beruházásoknál pedig kifejezetten alacsony az egyszereplős eljárások aránya (6,7%).³²

Az egyajánlatos eljárások okai sokrétűek lehetnek. Bizonyos beszerzési tárgyakkal nagyobb arányban fordulnak elő, különösen az IT szolgáltatások, az orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek, a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek (pl. gépjárművek beszerzése), a laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések, valamint a javítási és karbantartási szolgáltatások esetében.³³ Ezen beszerzési tárgyakkal viszonylag stabilan

³² 1. melléklet, 17. ábra.

³³ 1. melléklet, 35. ábra.

érvényesül a magas egyajánlatos arány³⁴, amely az adott szektor sajátosságaihoz kapcsolódó okok fennállására enged következtetni és amely okok feltárása mélyebb szektor-specifikus kutatást igényel. A 2022. évben megfigyelhető, hogy a hőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások körében az uniós eljárásrendben a korábbi évekhez képest kiugróan magas volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya. Míg a korábbi években 11-12 % körül mozgott az e tárgyban lefolytatott beszerzéseknél uniós eljárásrendben az egyajánlatos közbeszerzések aránya, 2022-ben meghaladta az 55 %-ot. E beszerzési tárgy esetén egyértelműnek látszik, hogy az energiaszektor világpiaci folyamatai, az energia árak kiszámíthatatlan alakulása jelentős visszatartó erőt jelentett az ajánlattételben.

Az egyajánlatos közbeszerzések okai kapcsán az elvégzett kérdőíves felmérés eredményei rámutatnak arra, hogy az ajánlatkérők, az ajánlattevői oldal képviselői és a piacon függetlenül működő közbeszerzési tanácsadók véleménye nagyon sok tényező tekintetében lényegesen eltér azzal kapcsolatban, hogy adott tényező mennyire jelenti a korlátozott verseny okát.³⁵ Ez a véleménykülönbség azt is kifejezi, hogy a közbeszerzés szereplői, különösen az ajánlatkérői és az ajánlattevői oldal nem mindig látják világosan egymás szempontjait, illetve másként látják a versenyre ható tényezőket.

Míg például a válaszoló ajánlattevők 61,3 %-a látja úgy, hogy gyakran vagy állandóan akadályozza a versenyt, hogy a meghirdetett szerződési feltételek nem egyeztetethetők össze a piaci feltételekkel vagy túlzott mértékű kockázatot hárítanak az ajánlattevőként szerződő félre, az ajánlatkérői oldalon válaszolóknak ezt csak 30,5 %-a látja így. Az alkalmassági követelmények versenykorlátozó előírása az ajánlattevői válaszadók szintén 61,3 %-a szerint gyakori vagy állandó korlátja a versenynek, míg az ajánlatkérői kitöltőknek ezt csak 17,5 %-a látja így. Az alkalmassági követelmények szigorú előzetes ellenőrzésének hatását jól mutatja az uniós források körében az egyajánlatos eljárások alacsonyabb aránya, és a jogalkotó az alkalmassági követelmények korlátozó előírásával szemben az uniós szabályozáson túlmutató jogszabályi korlátokat is vezetett be (Kbt. 65. § (5) bekezdés). Mindezek mellett az ajánlattevők szemszögéből az alkalmassági követelmények teljesítése továbbra is olyan követelmény, amelyet aránytalanul tartanak. Az ajánlattételi határidők hosszának megfelelőségét szintén eltérően ítélik meg: míg az ajánlattevői válaszadók 48,4%-a szerint a rövid ajánlattételi határidő állandó vagy gyakori oka a korlátozott versenynek, az ajánlatkérői válaszadók ezt csak 13 %-a látja így (az e fejezetben később ismertetett, a versenyt segítő lehetséges intézkedések kapcsán adott válaszok ugyanakkor tükrözik azt, hogy általánosságban az ajánlattételi és részvételi határidő jelentőségét a verseny szempontjából az ajánlatkérők is felismerik)³⁶. A független tanácsadók válaszai mindhárom előbbi kategória tekintetében az ajánlatkérők és ajánlattevők közötti értékeket mutatnak. A tisztességes versenybe vetett ajánlattevői bizalom hiányát a tanácsadói (59, 8%) és az ajánlattevői (54, 9%) oldal is a verseny gyakori akadályának

³⁴ Az IT szolgáltatások tekintetében idősoros összehasonlítás azért nem áll rendelkezésre, mert e szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzések volumene nem érte el 2020-ban és 2021-ben a 2%-ot. Az Egységes Piaci Eredménytábla módszertana alapján a keretmegállapodás alapján történt beszerzések kimaradnak a számításból.

³⁵ A válaszok összesítését lásd a 4. mellékletben, a 35. kérdésnél.

³⁶ Az ajánlattételi és részvételi határidő hosszának összefüggését az egyajánlatos eljárások előfordulásának valószínűségével a magyarországi közbeszerzések kapcsán az Európai Bizottság megbízásából készült tanulmány is kimutatta: Fazekas et al.: Single bidding and non-competitive tendering procedures in EU Co-funded Projects, European Union, 2019. 59. oldal.

látja, míg a válaszoló ajánlatkérők kisebb arányban gondolják ezt gyakori problémának (21,2 %). A jogi környezet változásait és az adminisztratív kötelezettségeket az ajánlattevői válaszadók kisebb százaléka értékelte a korlátozott verseny gyakori vagy állandó okozójának (38,8 %, illetve 29, 1 %), mint ahogyan az a közbeszerzési tanácsadók szempontjából látszik (62, 4%, illetve 55, 9%).

Az ismeretek hiányát minden érintetti kör jelentős akadályozó tényezőnek látja a verseny szempontjából. Az ajánlattevői (71 %) és tanácsadói (72, 7 %) oldalról kitöltők nagy része szerint a verseny intenzitását korlátozza az ajánlatkérők releváns piaci ismereteinek hiánya. Az ajánlatkérői válaszadók kisebb arányban (38 %), de szintén felismerték ezt a problémát. Az ajánlattevői közbeszerzési ismeretek hiányát a tanácsadók (75, 3%) és az ajánlatkérők (54, 9%) nagyobb része látja a verseny gyakori akadályának, és azt az ajánlattevők jelentős része is hasonlóan ítéli meg (48, 4%). Érdemes még megjegyezni a kompetenciák szempontjából, hogy az ajánlattevői oldal közbeszerzésekkel kapcsolatos általános ismereteinek hiányát minden érintett jelentősebb akadálnak látja, mint az elektronikus közbeszerzési rendszer ismeretének hiányát. Az elektronikus közbeszerzés kötelező bevezetésének velejárója volt 2018-ban, hogy az ajánlattevői oldal szereplőinek is meg kellett tanulnia egy erre szolgáló informatikai rendszer használatát. Az ajánlattevői oldal válaszadóinak 67, 7%-a szerint az EKR ismeretének hiánya jellemzően nem jelenti a verseny akadályát.

A megadott szempontok közül a következőket jelölte meg az ajánlattevői válaszadók több, mint 50 %-a a verseny állandó vagy gyakori akadályaként:

- az ajánlatkérők releváns piaci ismereteinek hiánya;
- versenykorlátozó műszaki leírások;
- aránytalan alkalmassági követelmények;
- az ajánlattevői bizalom hiánya a tisztességes versenyben;
- az amiatt fennálló üzleti kockázat, hogy később korlátozott a szerződésmódosítás lehetősége;
- a szerződési feltételek piaci feltételekkel való összeegyeztethetlensége és a nyertes ajánlattevőre háruló túlzott kockázat;
- a kiszámíthatatlan piaci körülmények.

Látható, hogy az ajánlattevői oldalról a kérdőívet kitöltők véleménye szerint az ajánlatkérők piaci ismereteinek hiánya mellett a közbeszerzésekhez kapcsolódó jelentős üzleti kockázattal, a korlátozó közbeszerzési feltételekkel és a bizalom hiányával összefüggő okok a verseny legjellemzőbb akadályai, míg az adminisztratív kötelezettségeket kevésbé értékelték meghatározó jelentőségű korlátnak.

A megadott szempontok közül a következőt jelölte meg az ajánlatkérői válaszadók több, mint 50 %-a a verseny állandó vagy gyakori akadályaként:

- az ajánlattevők közbeszerzési ismereteinek hiánya.

A megadott szempontok közül a következőket jelölte meg a független tanácsadók több, mint 50 %-a a verseny állandó vagy gyakori akadályaként:

- az ajánlatkérők releváns piaci ismereteinek hiánya;
- az ajánlattevők közbeszerzési ismereteinek hiánya;
- az ajánlattevők elektronikus közbeszerzési rendszerre vonatkozó ismereteinek hiánya;
- versenykorlátozó műszaki leírások;
- az ajánlattevői bizalom hiánya a tisztességes versenyben;
- a közbeszerzési eljárásnak a versenypiaci folyamatokhoz képest átláthatatlan és bonyolult volta;
- a jogi környezet gyakori változásai miatt az eljárások nehéz tervezhetősége;
- az ajánlattevőket terhelő többlet adminisztratív terhek
- a közbeszerzési eljárások várható időtartama
- az amiatt fennálló üzleti kockázat, hogy később korlátozott a szerződésmódosítás lehetősége;
- a szerződési feltételek piaci feltételekkel való összeegyeztethetlensége és a nyertes ajánlattevőre háruló túlzott kockázat;
- a kiszámíthatatlan piaci körülmények.

A fenti eredmények rámutatnak mások mellett az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal közötti kommunikáció fontosságára, amelyhez – összefüggésben a tárgyalásos eljárások korlátozott alkalmazási lehetőségével – az előzetes piaci konzultáció nyújthat megfelelő jogi kereteket. Az előzetes piaci konzultációk száma az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet eredményeként jelentősen emelkedett, az EKR-ben 2022-ben már 927 előzetes piaci konzultációt zártak le, az egy konzultációra jutó észrevételek átlaga 1 volt.

A válaszadók néhány lehetséges intézkedés közül a verseny segítése szempontjából a következőként értékelték azok lehetséges hasznát.³⁷ A közbeszerzésekkel kapcsolatos ismeretek bővítését minden érdekelti kör kifejezetten hasznosnak ítélné, az elektronikus közbeszerzési ismeretek bővítését valamivel kisebb arányban, de szintén túlnyomó részben hasznosnak tartaná a verseny növeléséhez. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jobb információáramlással összefüggésben az elektronikus közbeszerzési rendszer értesítési funkcióinak továbbfejlesztését és az automatizációk fejlesztését, valamint az előzetes piaci konzultációra szolgáló modul fejlesztését szintén túlnyomó részben minden érdekelt hasznosnak tartaná a verseny fokozásához.

Az eljárást megindító dokumentumokkal kapcsolatban a jogorvoslat feltételeinek könnyítését szintén minden érdekelti kör 50%-ot meghaladó arányban ítélné a versenyt elősegítőnek, az ajánlattevői válaszadók körében ez az arány 83,9 % volt. Ez összefüggésben állhat azzal, hogy az ajánlattevők a versenyt korlátozó alkalmassági követelményeket és műszaki leírásokat a verseny akadályaként jelölték meg, ezekkel szemben pedig a piaci szereplők jogorvoslat indítása jelentheti a kontrollt a fennálló állami ellenőrzési rendszerek mellett. A piac szereplői

³⁷ 4. melléklet, a 36. kérdésre adott válaszok összesítése.

hasonló arányban tartanak a versenyt segítőnek a jogorvoslat könnyítését a bíráló és az értékelés tekintetében is. A jogorvoslat feltételeinek könnyítése a tisztességes eljárásba vetett bizalom erősítésére is alkalmas lehet.

A közbeszerzések időigényével összefüggésben minden érdekelti körből 50 %-ot meghaladó válaszadó tartaná a versenyt elősegítőnek az ajánlattételi vagy részvételi határidők hosszabb időtartamban való meghatározását, az ajánlattevői válaszadók körében ez az arány 64, 5%. Az ajánlattételi határidőnél is többen tartanak azonban lényegesnek a bírálatra és értékelésre fordított időtartam csökkenését, az ajánlattevői válaszadók 77,4 %-a. Utóbbi tényező jelentőségét alátámasztja, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatban a kiszámíthatatlan piaci körülményeket az ajánlattevők jelentős részben (67,8 %) tartották állandó vagy gyakori akadálnak, az eljárások bírálati szakaszának elhúzódása pedig nyilvánvalóan növeli a piaci kockázatoknak való kitettséget.

A gazdasági szereplőkhöz kapcsolódó versenyt korlátozó megállapodásokhoz, illetve az összehangolt magatartásokhoz mindhárom válaszadói csoportban legnagyobb arányban a „ritkán fordul elő” vélemény kapcsolódott. A Gazdasági Versenyhivatal által közbeszerzési kartell ügyben hozott elmarasztaló határozatok száma az elmúlt években a következőképpen alakult: 2022-ben kettő, 2021-ben négy, 2020-ban nulla, 2019-ben három határozat született.³⁸

Az elmúlt években a Gazdasági Versenyhivatalhoz közbeszerzési eljárásban észlelt, versenykorlátozó magatartásra vonatkozóan beérkezett panaszok és bejelentések száma (2019-ben 11 panasz és 5 bejelentés; 2020-ban 8 panasz és 3 bejelentés; 2021-ben 13 panasz és 4 bejelentés; 2022-ben 8 panasz és 7 bejelentés) mutatja, hogy a közbeszerzések éves volumenéhez képest az ajánlatkérők nem gyakran küldenek a Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján meghatározott kötelezettség szerint jelzést a Gazdasági Versenyhivatalnak feltételezett versenykorlátozó megállapodásokról.

II.4. A szerződés teljesítés hatékonysága

Egy közbeszerzés útján megkötött szerződés teljesítése alapvetően abban az esetben tekinthető hatékonynak, hogy ha a szerződést a nyertes ajánlattevő az eredeti szerződéses feltételeknek megfelelően, határidőben és a szerződésben meghatározott áron tudja teljesíteni. Természetesen számos szerződés teljesítése során merülhetnek fel olyan körülmények, amelyek a szerződés módosítását teszik szükségessé, illetve a szerződés eredeti feltételek szerinti teljesítését megnehezítik vagy akár ellehetetlenítik. Az ilyen körülmények lehetnek előre nem látható külső hatásoknak betudhatóak, valamint eredhetnek többek között a közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítéséből is. A szerződés teljesítés hatékonyságát jelen teljesítménymérési keretrendszer keretében a 2. melléklet 37-44. ábráján szereplő mutatók szerint vizsgáltuk.

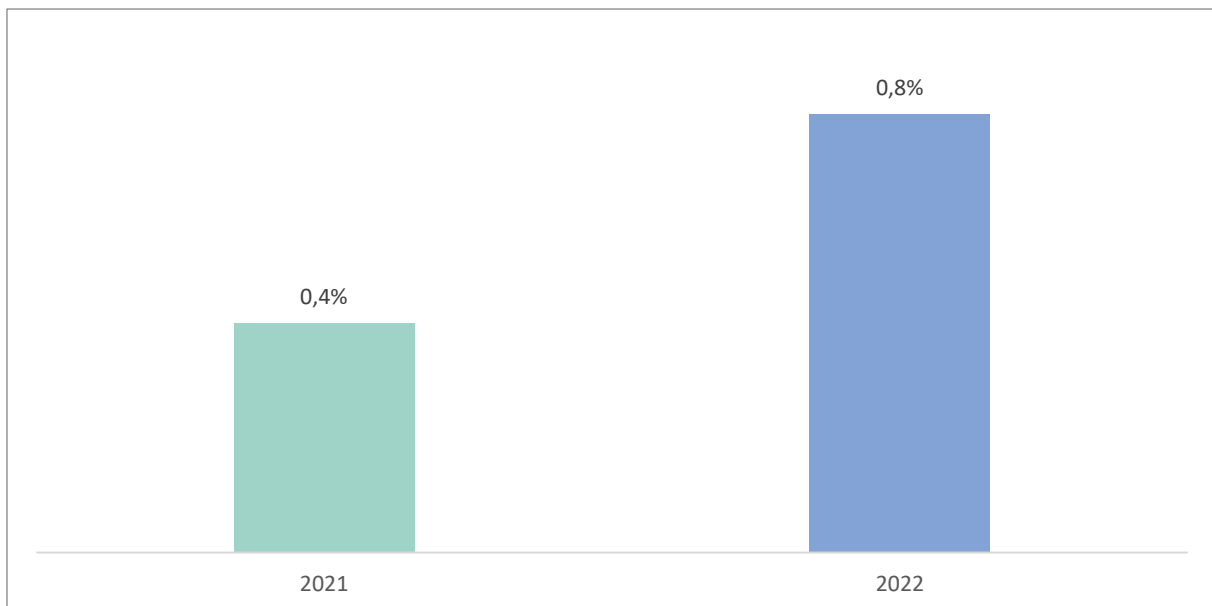
Valamennyi indikátor esetén azon szerződések vonatkozásában állnak rendelkezésre adatok, amelyeket a 2021. és a 2022. évben ítélték oda (azaz amelyek esetében az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót a 2021. és 2022. évben tették közzé az EKR-ben) az ajánlatkérők. A vizsgált mutatók esetén az éves bontás a szerződés odaítélésének évére vonatkozik. Ennek megfelelően a rendelkezésre álló két év adatai összehasonlításából még csak korlátozott mértékben vonhatók

³⁸ Az ügyek felsorolását lásd a 6. mellékletben.

le következtetések, mivel a vizsgálat időpontjában (2022. december 31-i állapot) teljesítés alatt álló szerződések esetén még a jövőben is bekövetkezhetnek változások az adatokban (pl. később szüntetik meg vagy módosítják a szerződést, később következik be késedelem, illetve költség túllépés).

Az EKR-ból kinyert adatok alapján a 2021-ben odaítélt szerződések 0,4%-a került teljes körűen megszüntetésre, míg a 2022-es adat szerint ez az arány ennek duplája, azaz 0,8%. A szerződések értékét tekintve még nagyobb a különbség a két év adatai között: a 2021-ben odaítélt szerződések esetén 1,5%-os, a 2022-ben odaítélt szerződések esetén 14,4%-os a megszüntetési arány.³⁹ A 2022. évben odaítélt szerződések esetén tehát nagyon jelentősen megnövekedett a megszüntetett szerződések aránya, különösen azok értéke tekintetében. Ennek egyik oka nagy valószínűséggel, hogy a 2022. évben számos beruházás felfüggesztésére, illetve leállítására került sor, kormányzati döntés vagy ajánlatkérő döntése alapján.

15. ábra: Azon szerződések darabszám szerinti aránya, amelyek a szerződés teljesítése során teljeskörűen megszüntetésre kerültek



Forrás: EKR

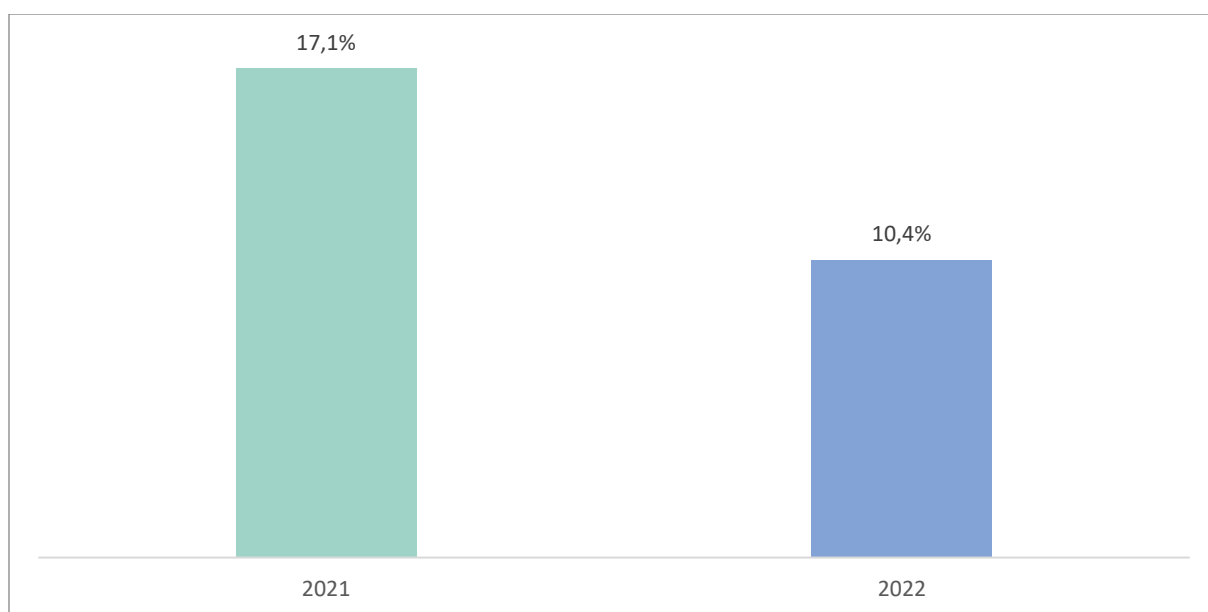
A szerződésmódosítással érintett szerződések darabszáma⁴⁰ tekintetében lényegesen magasabbak a 2021. évi adatok a 2022. évi adatoknál, amely elsősorban a szerződéskötéstől a vizsgálat időpontjáig eltelt idő különbségével magyarázható. A 2021. évben odaítélt szerződések 17,1%-át módosították (2128 db szerződés), míg a 2022-ben odaítélt szerződések 10,4%-át (1181 db szerződés) az adatok lekérdezésének időpontjában.⁴¹ Az adatok alapján kirajzolódik, hogy nagyságrendileg a közbeszerzés útján megkötött szerződések egyhatoda volt érintett módosítással a szerződéskötés évében vagy az azt követő évben.

³⁹ 2. melléklet, 38. ábra

⁴⁰ Ha egy szerződés több alkalommal is módosult az is csak egy darab „módosítással érintett szerződésnek” minősül.

⁴¹ A darabszám szerinti adatokhoz lásd: 2. melléklet, 40. ábra

16. ábra: Szerződésmódosítással érintett szerződések darabszám szerinti aránya

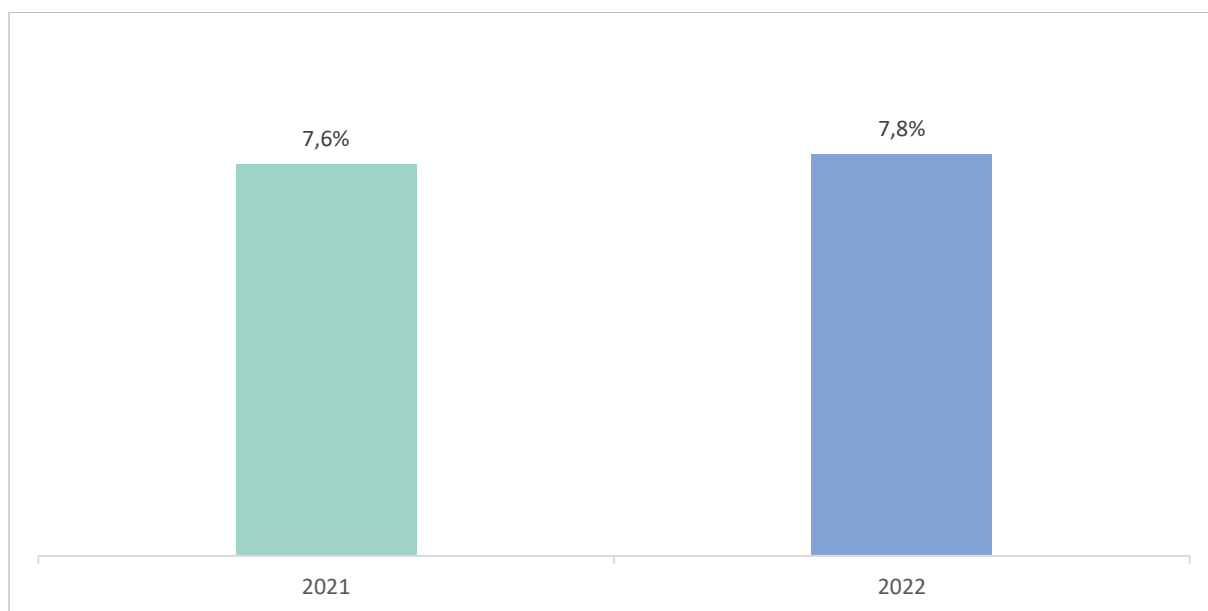


Forrás: EKR

Szembevetendő, hogy a költségtúllépéssel érintett szerződések aránya esetén még alacsonyabb értékeket figyelhetünk meg: a 2021-ben odaítélt és 2022. december 31-ig lezárt szerződések 7,6%-ában, míg a 2022-ben odaítélt és 2022. december 31-ig lezárt szerződések 7,8%-ában volt költségtúllépés tapasztalható. Az alacsonyabb arány egyrészt nem meglepő abból a szempontból, hogy szerződésmódosítás számos más (nem költségnövekményből fakadó) okból is előfordulhatott, másrészt pedig szembevetendő, hogy a nagymértékű áremelkedések ellenére a költségtúllépéssel érintett szerződések aránya mindkét évben jóval 10% alatt maradt. A 2022. évi magasabb adatból azonban következik, hogy az abban az évben odaítélt szerződések jobban (vagy hamarabb) voltak költségtúllépéssel érintettek, hiszen az odaítélés és a vizsgálat időpontja között eltelt rövidebb idő ellenére lett magasabb a 2022. évi arány. Érdekes, hogy forintban kifejezve a szerződések teljesítésében tapasztalt költségtúllépés összesített mértékében igen nagy a különbség a 2021. évi (2,13 milliárd Ft) és a 2022. évi (556,93 millió Ft) érték között. Ez adódhat egyrészt az odaítélés óta eltelt hosszabb időtartamból, másrészt pedig elképzelhető, hogy a 2021. évben odaítélt szerződések eleve alacsonyabb bázisértékről indultak, amelyeket így nagyobb mértékben érintett a 2022. évi magas infláció (a szerződéseket 2021-ben még viszonylag kedvező áron megkötötték, azonban azokat a rendkívüli áremelkedések miatt nagyobb mértékben kellett módosítani). Biztató azonban, hogy a költségtúllépés összegének százalékos aránya a 2021-ben odaítélt szerződések esetén is csupán 8,3% volt, míg az arány a 2022-es szerződések esetén ennél is jóval alacsonyabb mértéket mutatott, 4,8%-os aránnyal.⁴² A képet valamelyest árnyalja, hogy az adatok csak a 2022. december 31-ig lezárt szerződések adatait tartalmazzák, tehát a még teljesítés alatt lévő szerződések esetén is előfordulhat költségtúllépés, amely befolyásolhatja az eddig mért arányokat a jövőre nézve.

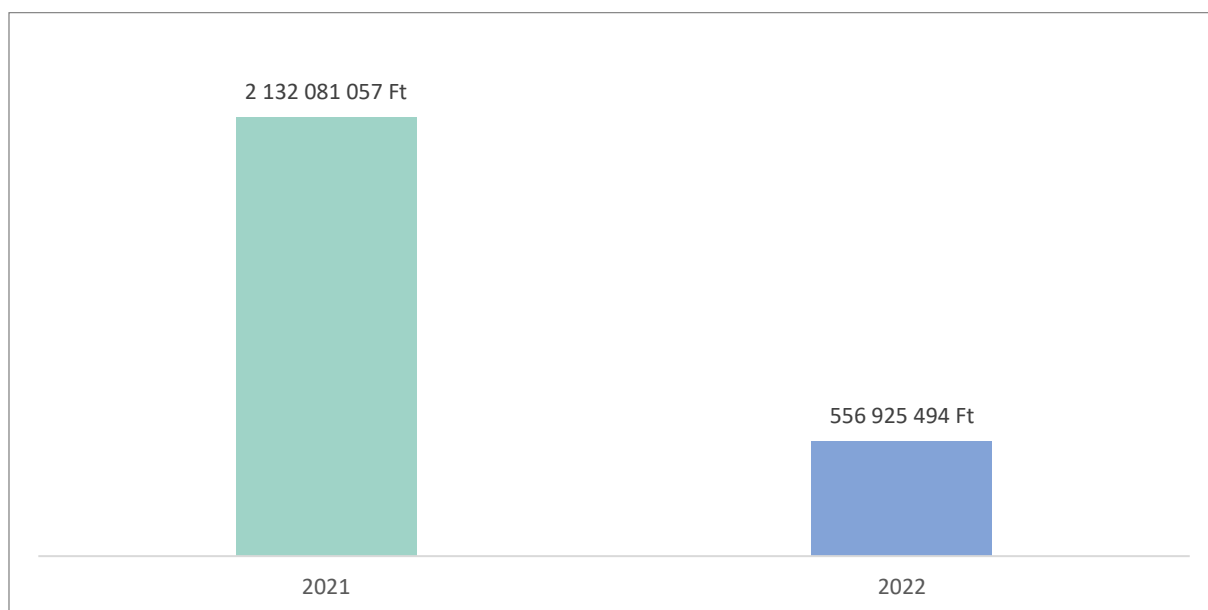
⁴² 2. melléklet, 44. ábra

17. ábra: A költség túllépéssel érintett szerződések darabszám szerinti aránya az összes teljesített szerződés körében



Forrás: EKR

18. ábra: A költség túllépéssel érintett szerződések volumene forintban kifejezve

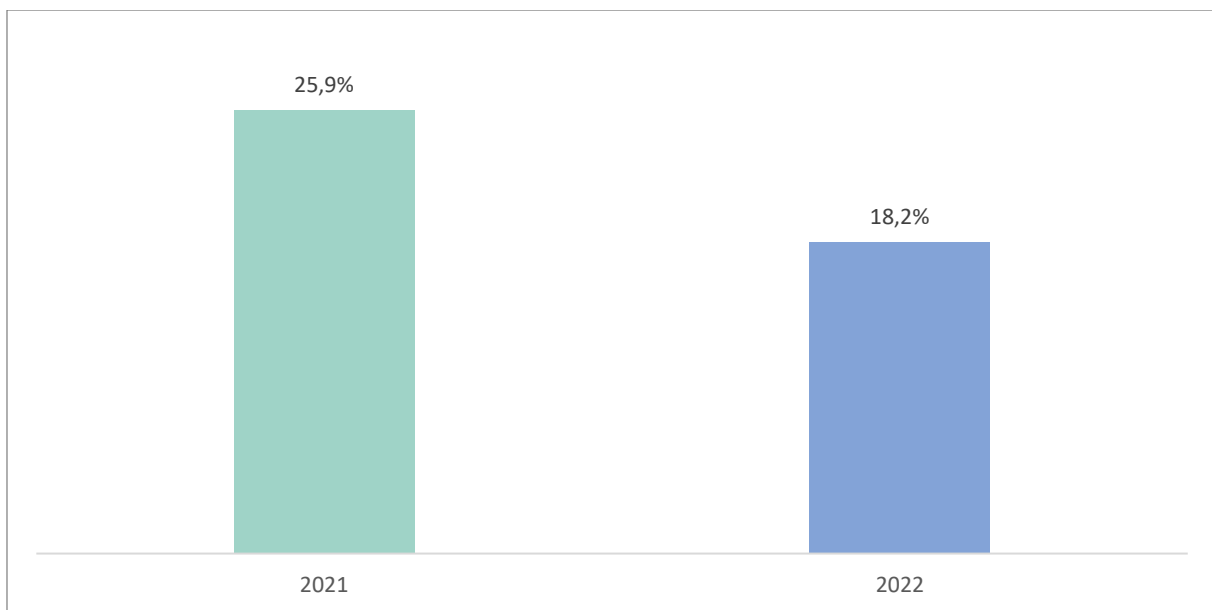


Forrás: EKR

A fentiekkel szemben nagyobb arány tapasztalható azon szerződések körében, amelyek esetén az eredetileg tervezett teljesítési határidőhöz képest bekövetkező késedelem előfordult. A 2021-ben odaítélt és 2022. december 31-ig lezárt szerződések 25,9%-a volt késedelemmel érintett, a 2022-ben odaítélt és 2022. december 31-ig lezárt szerződések esetén pedig 18,2% volt ez az arány. A két év adatai közötti különbség feltehetőleg elsősorban az időmúlás különbségéből adódik, és az arányok értelemszerűen még a következő években változhatnak, hiszen az adatokban a teljesítés alatt lévő szerződések nem jelennek meg. Bár az adatok azt mutatják, hogy a teljesítési késedelem viszonylag a szerződések elég nagy arányát érinti, meg kell

jegyezni, hogy a vizsgálat nem terjed ki a késedelem mértékére, azaz akár már egy napos eltérés az eredetileg tervezett határidőtől is figyelembe vételre került a számítás során. A szerződések teljesítésében bekövetkező késedelemnek számos oka lehet. Ilyen például a nyertes ajánlattevő érdekkörében felmerülő valamely körülmény, a szerződő felektől független külső körülmények vagy a nem megfelelő előkészítés. Fontos továbbá, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződésben reálisan kerüljenek meghatározásra a teljesítési határidők, figyelembe véve az esetleges külső hatásokat, amelyek befolyásolhatják a teljesítés időtartamát.

19. ábra: Azon szerződések darabszám szerinti aránya, amelyekben a szerződés teljesítésében az eredetileg tervezett teljesítési határidőhöz képest bekövetkező késedelem előfordult



Forrás: EKR

Összegezve, az EKR-ből kinyert adatok alapján a szerződések teljesítésének hatékonysága tekintetében kirívó probléma nem azonosítható. A szerződések idő előtti megszüntetésének aránya kifejezetten alacsonynak mondható, és a kedvezőtlen gazdasági folyamatok ellenére egyelőre a költség túllépések előfordulási aránya sem látszik kiugróan magasnak - összevetve az időbeni késedelem előfordulásának gyakoriságával. Mindössze a teljesítési késedelem terén volt viszonylag magas arány tapasztalható, amely – a jobb előkészítés szükségessége mellett – szintén összefüggésbe hozható azzal, hogy az ellátási láncoknak az orosz-ukrán háború miatti megszakadása számos esetben vezetett a határidők hosszabbításához.

Az adatokból való következtetések levonhatóságát gátolja, hogy adatok csupán 2021 óta állnak rendelkezésre. Ennek ellenére az adatgyűjtés megkezdése már önmagában is fontos mérföldkőnek tekinthető, hiszen az idő előrehaladtával az adatok idősoros elemzése egyre nagyobb mértékben válik majd lehetővé.

II.5. A közbeszerzésekhez kapcsolódó szakmai kapacitások szintje

A közbeszerzések szabályos és hatékony lebonyolításához elengedhetetlen megfelelő szakmai kapacitással rendelkező szakemberállomány rendelkezésre állása és ezen szakemberek bevonása a közbeszerzési eljárásokba. Az ajánlatkérők a megfelelő szakembereket maguk

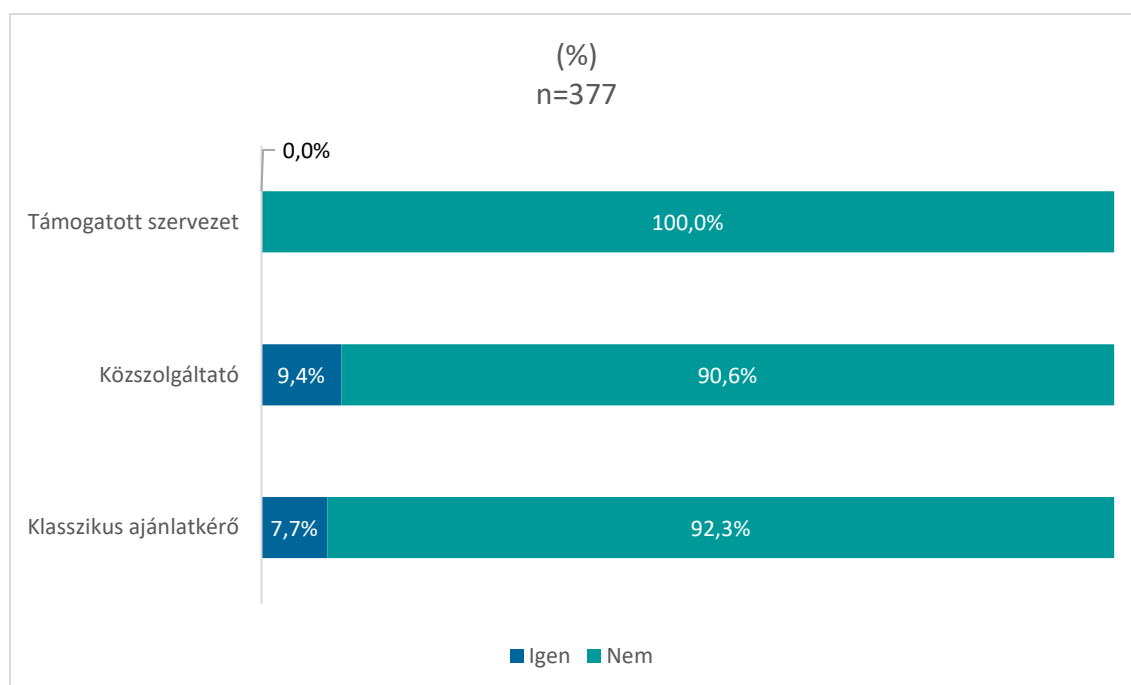
foglalkoztathatják vagy az eljárásokhoz külsős szakembereket is igénybe vehetnek. A közbeszerzési szakemberek lehetnek hivatalosan bejegyzett felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók (FAKSZ) vagy pedig egyéb közbeszerzési szakemberek. Utóbbiakra konkrét követelmények nem vonatkoznak, előbbieket viszont jogszabályban meghatározott képzési- és gyakorlati tapasztalatokra vonatkozó követelményeknek kötelesek megfelelni.⁴³ A Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján FAKSZ bevonása meghatározott esetekben kötelező.

A közbeszerzésekben az ajánlatkérői oldalon fennálló szakmai kapacitásokat a 4. melléklet 21-34. kérdéseire adott válaszokra adott válaszok alapján vizsgáltuk.

Az adatokat a teljesítménymérési keretrendszer keretében készített kérdőíves felmérés során gyűjtöttük össze. A kérdőív kitöltőit három csoportra osztottuk a következők szerint: klasszikus ajánlatkérő (323 db kitöltő), közszolgáltató ajánlatkérő (32 db kitöltő), támogatott szervezet (22 db kitöltő).

Bár a közbeszerzések hatékonyságának szempontjából fontos lehet, a kérdőív adatai alapján az ajánlatkérő szervezeteknek csak csekély hányada rendelkezik a közbeszerzési teljesítményének mérésére szolgáló saját módszertannal. Az ajánlatkérők típusait nézve a közszolgáltató ajánlatkérők rendelkeznek legnagyobb arányban ilyen módszertannal, viszont ez az arány esetükben is mindössze 9,4%. A kitöltő klasszikus ajánlatkérők 7,7%-ának van teljesítménymérési módszertana, míg a támogatott ajánlatkérők egyike sem rendelkezik ilyennel.

20. ábra: A szervezet rendelkezik-e saját, kifejezetten közbeszerzési teljesítményének mérésére vonatkozó, írásban rögzített módszertannal



Forrás: Közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

⁴³ 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről

A beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező külső tanácsadó szolgáltatásainak igénybevételével kapcsolatban elmondható, hogy mindhárom típusú ajánlatkérő esetén jelentős azoknak a szervezeteknek az aránya, akik vettek már igénybe a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező külső tanácsadót a közbeszerzési eljárásaikhoz, azonban a klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérők esetén ez egyik beszerzési tárgykör esetén sem éri el az 50%-ot. A beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező külső tanácsadó igényvétele szolgáltatások megrendelésénél fordult már elő a legtöbb ajánlatkérő esetén (klasszikus: 40,6%, közszolgáltató: 46,9%, támogató: 63,6%), míg ez az érték árubeszerzésnél volt a legalacsonyabb a közszolgáltatók (18,8%) és a támogató szervezetek (40,9%) esetén. Klasszikus ajánlatkérők esetén a felmérés eredménye építési beruházásoknál mutatja a legalacsonyabb értéket (38,7%), de a válaszok alapján árubeszerzésnél is nagyon hasonló az arány (39,0%). Az építési beruházások tekintetében közszolgáltatók esetén 28,1%-os, támogató szervezetek esetén 59,1%-os volt azok aránya, akik vontak már be a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező külső tanácsadót egy-egy közbeszerzési eljárásba.⁴⁴

Rátérve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos szakértelem kérdésére, elmondható, hogy nem kimondottan magas azon ajánlatkérők aránya, amelyek rendelkeznek saját alkalmazásban álló FAKSZ-szal (klasszikus: 33,7%, közszolgáltató: 31,3%, támogató: 18,2%), igaz az egyéb közbeszerzési szakértővel rendelkező klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérők aránya ennél lényegesen magasabb (klasszikus: 50,8%, közszolgáltató: 43,8%; a támogató ajánlatkérők esetén az arány itt is 18,2%).⁴⁵ Az adatokból nem állapítható meg pontosan, hogy hány ajánlatkérő nem rendelkezik egyik típusú szakemberrel sem, azonban tekintettel arra, hogy a két adatsorban szereplő arányokat összeadva egyikük esetében sem éri el a kapott összeg a 100%-ot, megállapítható, hogy számos ajánlatkérő semmilyen speciális közbeszerzési szakembert nem foglalkoztat. Ezen ajánlatkérők külső szakértőket vehetnek igénybe a közbeszerzések lebonyolításához.

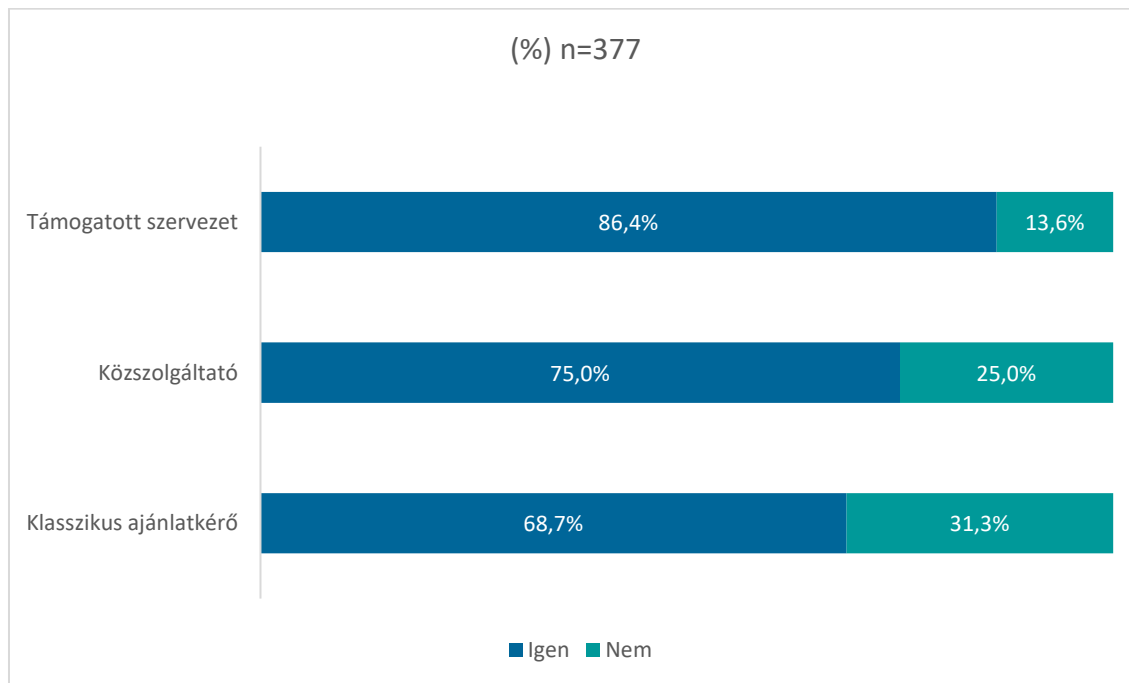
A fentiek fényében nem meglepő, hogy nagyon magas azon ajánlatkérők aránya, amelyek a közbeszerzési eljárásaik előkészítéséhez, illetve lebonyolításához külső tanácsadót vesznek igénybe. Az arány minden esetben meghaladja a válaszadó ajánlatkérők kétharmadát; a kiszervezést végző ajánlatkérők aránya a klasszikus ajánlatkérők esetén a legalacsonyabb (68,7%), őket követik a közszolgáltató ajánlatkérők (75%), míg legnagyobb arányban a támogató ajánlatkérők esetében jellemző a közbeszerzési feladatok kiszervezése (86,4%). A kérdőíves felmérés során a külső tanácsadó igénybevételének okait egy meghatározott lista alapján választhatták ki a válaszadók. Míg a klasszikus ajánlatkérők esetén valamennyi indok relevánsnak tűnik (közbeszerzési szakértelem hiánya, kötelező jogszabályi előírás, humán erőforrás hiánya, költséghatékonysági okok, szabályossággal kapcsolatos felelősség megosztás), meglepően a költséghatékonysági okokat és a szabályossággal kapcsolatos felelősség megosztást a közszolgáltatók egyáltalán nem jelölték meg. Ezzel szemben a humán erőforrás hiánya nagyobb arányban jelentkezik a közszolgáltatóknál (az indokot megjelölők

⁴⁴ 4. melléklet, 22-24. kérdésre adott válaszokat bemutató ábrák

⁴⁵ 4. melléklet, 25-26. kérdésre adott válaszokat bemutató ábrák

aránya 25,9%-ban közszolgáltató, míg a kérdőív kitöltése tekintetében az arányuk csupán 8,5%), mint a klasszikus ajánlatkérőknél.⁴⁶

21. ábra: A szervezet igénybe veszi-e a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez, lebonyolításához kapcsolódó feladatok ellátására külső, közbeszerzési szakértelemmel rendelkező tanácsadó szolgáltatását



Forrás: Közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Más szemszögből nézve a kérdést, felmérésre került, hogy egyes ajánlatkérő szervezeteknél a 2022. évben jellemzően a közbeszerzési eljárások mekkora hányadában került sor külső közbeszerzési tanácsadó igénybevételre. A válaszadó ajánlatkérők közül a legnagyobb arányban a támogatott szervezetek vontak be külső tanácsadót a közbeszerzési eljárásaikba (építési beruházás és szolgáltatás megrendelés esetén átlagosan az eljárások 50-50%-ába, árubeszerzés esetén átlagosan az eljárások 25%-ába). Építési beruházások és szolgáltatások megrendelésénél a klasszikus ajánlatkérők szintén a közbeszerzési eljárásaik jelentős arányában támaszkodtak külső tanácsadóra (átlagosan 35,2% és 46,2%), míg árubeszerzés esetén e típusú ajánlatkérők esetén volt az arány a legmagasabb (átlagosan 44,5%). A közszolgáltató ajánlatkérők valamennyi beszerzési tárgy esetén nagyságrendileg az eljárásaik egyötödében vettek igénybe külső tanácsadót (építési beruházás esetén átlagosan 20%, szolgáltatás megrendelés és árubeszerzés esetén átlagosan 21,7-21,7%).⁴⁷

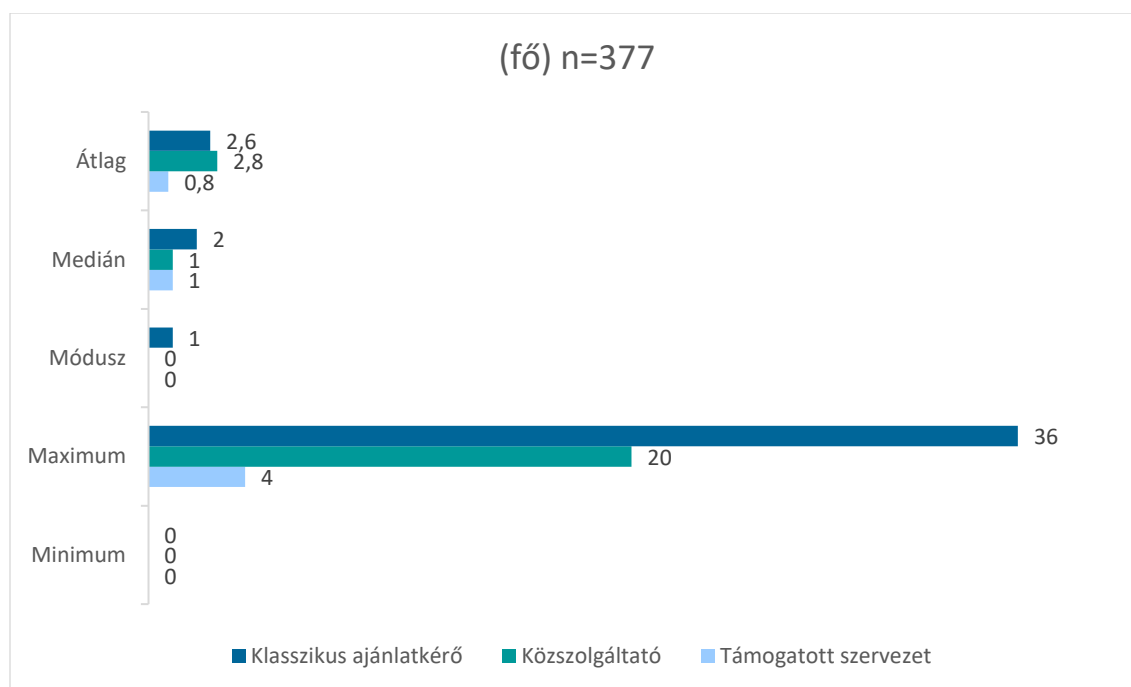
A személyi állományra vonatkozó fontos adat, hogy egy-egy ajánlatkérő hány, közbeszerzési eljárások lebonyolításával foglalkozó munkatársat foglalkoztat saját állományban. Az adatokból kiolvasható, hogy sok ajánlatkérő mindössze egy vagy kettő ilyen munkatársat foglalkoztat (medián = 2 klasszikus ajánlatkérők esetén, más ajánlatkérő típus esetén medián = 1), azonban előfordul olyan ajánlatkérő is, ahol ez a szám 36 fő. A számtani átlagot nézve az

⁴⁶ 4. melléklet, 28. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

⁴⁷ 4. melléklet, 29. kérdésre adott válaszokat bemutató ábrák

egy ajánlatkérő által foglalkoztatott ilyen munkatársak száma 0 és 3 között van, azaz vannak ajánlatkérők, akik egyetlen közbeszerzések lebonyolításával foglalkozó munkatársat sem alkalmaznak. A nagyfokú szórás érthető abból a szempontból, hogy az egy ajánlatkérő által lefolytatott eljárások számában is nagyon nagy különbségek mutatkoznak. A válaszok alapján van, aki nem minden évben folytat le közbeszerzési eljárást, míg előfordult olyan ajánlatkérő, aki egy évben 611 közbeszerzést bonyolított. A lefolytatott eljárások számtani átlaga 1,7-20,2 eljárás évente, a kérdőíves felmérésben részt vevő ajánlatkérők körében.⁴⁸

22. ábra: A szervezet által foglalkoztatott, közbeszerzési eljárások lebonyolításával foglalkozó munkatársak száma



Forrás: Közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A szakmai kapacitás szintjét nem csak a belső humán erőforrás létszáma, hanem a foglalkoztatott személyek képzettségi szintje is meghatározhatja. A válaszadó ajánlatkérőknél csupán a közbeszerzési eljárások lebonyolításával foglalkozó munkatársak töredéke vett részt külső vagy belső közbeszerzés tárgyú képzésen az elmúlt évben, igaz az arány nagyfokú eltérést mutat egyes ajánlatkérő típusok tekintetében (klasszikus: 2,5%, közszolgáltató: 16,3%, támogatott: 36,0%). Szembetűnő, hogy a medián érték is nagyon alacsony, a módusz értéke pedig mindhárom ajánlatkérő típus esetén 0, azaz sok esetben egyetlen munkavállaló sem vett részt közbeszerzési tárgyú képzésen.⁴⁹ A közbeszerzési tárgyú felsőfokú szakirányú továbbképzésen oklevelet szerzett munkatársak száma és aránya meglehetősen alacsonynak mondható valamennyi ajánlatkérő típus esetén,⁵⁰ ami alapvetően a magasan képzett közbeszerzési szakemberek hiányára utal a legtöbb ajánlatkérő szervezetnél (kivéve központi beszerző szervek, amelyekre vonatkozó elemzést lásd a II.6. pontban).

⁴⁸ 4. melléklet, 30. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

⁴⁹ 4. melléklet, 32. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

⁵⁰ 4. melléklet, 33-34. kérdésre adott válaszokat bemutató ábrák

Összegezve, a kérdőíves felmérésből kitűnik, hogy a magyarországi ajánlatkérők nem bővelkednek saját állományban lévő, magasabban képzett közbeszerzési szakemberekben és számos szervezetnél ezen szakemberek hiánya jellemző. Ennek okán az ajánlatkérők nagy hányada vesz igénybe külső tanácsadót, illetve közbeszerzési szakembert a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez és lebonyolításához, amely alapján kijelenthető, hogy a közbeszerzési tanácsadói piac kulcsszerepet tölt be a közbeszerzési eljárások megvalósításában. Látható, hogy a belső közbeszerzési szakemberek rendelkezésre állásában nagy eltérés tapasztalható az egyes ajánlatkérők között, amely adódhat elsősorban az egy-egy ajánlatkérő által lefolytatott eljárások mennyiségéből, azonban általánosságban a megfelelő szakemberek toborzásának nehézségeiből is. Továbbá, egyes ajánlatkérők költséghatékonyabbnak gondolják külső erőforrás bevonását, amely előfordulhat például abban az esetben, ha csak kevés közbeszerzési eljárása van egy szervezetnek (azaz nem éri meg erre a feladatra egy magasan képzett szakember állandó foglalkoztatása). Következtetésként elmondható, hogy a közbeszerzési szakemberek folyamatos képzése és a szakemberállomány minőségének javítása fontos feladata lesz az ajánlatkérőknek a jövőben is.

II.6. A központi beszerző szervek működésének hatékonysága

A beszerzések nagy volumene miatt az állam költséghatékony működése és az uniós források szabályos felhasználása szempontjából is a központi beszerző szervek hatékony és professzionális működésének kiemelt jelentősége van. Ezt támasztja alá az a tény is, miszerint az ajánlatkérő szervezetek körében végzett kérdőíves adatfelmérés eredményei alapján megállapítható volt, hogy a 377 válaszadó ajánlatkérő szervezet 92 százaléka igénybe veszi központi beszerző szerv szolgáltatásait⁵¹. Ennek megfelelően a Keretrendszer egy része kifejezetten a központi beszerző szervekre vonatkozó indikátorokat tartalmaz.

Az Elemzés alapját kérdőíves adatgyűjtés képezi: a központi beszerző szervek részére összeállított kérdőív közvetlenül megküldésre került ezen szervezetek számára, míg a közbeszerzési eljárás más szereplői számára összeállított, a központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságára vonatkozó kérdéseket is tartalmazó kérdőív az EKR honlapján került közzétételre.

A központi beszerző szerv fogalmát a Kbt. 3. § 25. pontja határozza meg. Ennek megfelelően központi beszerző szerv a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet.

A központosított közbeszerzés olyan, központi beszerző szerv által állandó jelleggel ellátott tevékenység, amelynek célja

- áruk vagy szolgáltatások megrendelése a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára való továbbértékesítés céljából, illetve
- a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára áruk beszerzésére, szolgáltatások vagy építési beruházások megrendelésére irányuló szerződések vagy keretmegállapodások megkötése.

⁵¹ 4. melléklet, 13. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

Az Elemzés elkészítéséhez az alábbi központi beszerző szervek részére került megküldésre a kérdőív:

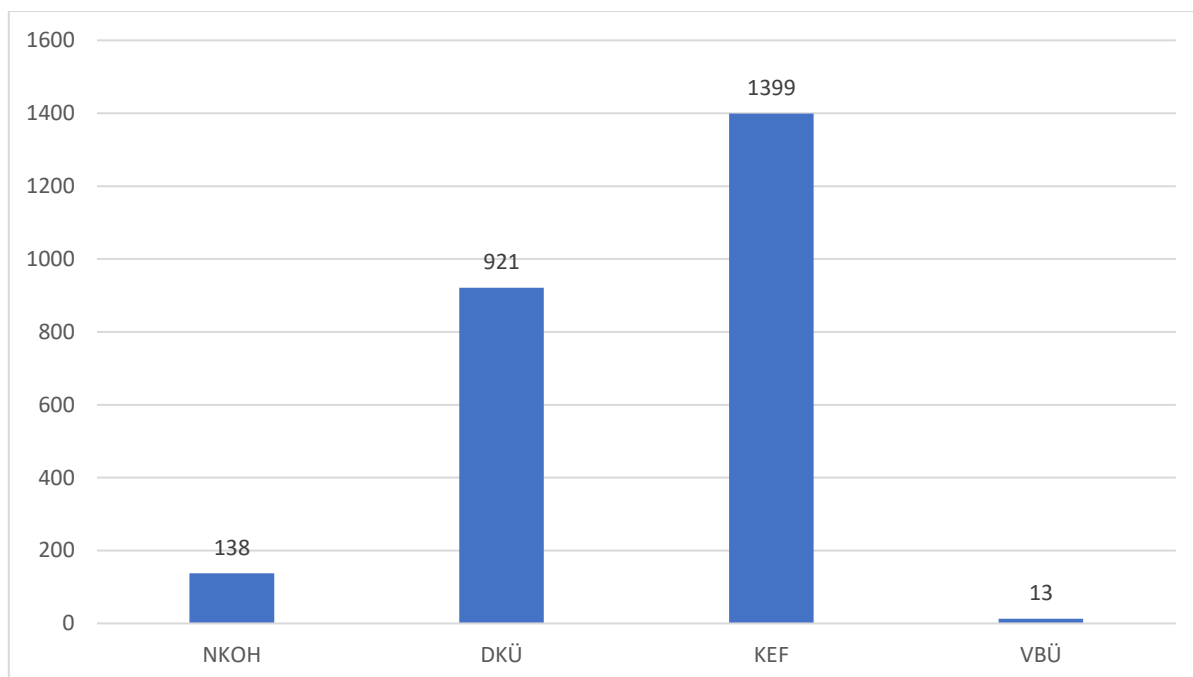
- **Nemzeti Kommunikációs Hivatal**, mint a 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése alapján a kormányzati kommunikációs és szervezetfejlesztési feladatok megvalósítása tekintetében ajánlatkérésre feljogosított központi beszerző szerv (a továbbiakban: **NKOH**);
- **Digitális Kormányzati Ügynökség**, mint a 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés d)-e) pontjai alapján az érintett szervezetek informatikai beszerzései összehangolása és megvalósítása tekintetében ajánlatkérésre feljogosított központi beszerző szerv (a továbbiakban: **DKÜ**);
- **Védelmi Beszerzési Ügynökség**, mint a 329/2019. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés a)-b) pontjai alapján az érintett szervezetek védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzései, valamint a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény Honvédelmi Minisztérium elnevezésű fejezetéhez tartozó költségvetési szervek valamennyi beszerzése tekintetében kijelölt központi beszerző szerv (a továbbiakban: **VBÜ**);
- **Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság**, mint a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alapján az érintett szervezetek e rendelet szerinti beszerzései vonatkozásában általános hatáskörrel eljáró központi beszerző szerv (a továbbiakban: **KEF**).

Az Elemzés jelen fejezetében a központi beszerző szervek számára megküldött kérdőíves adatgyűjtés eredményeit mutatjuk be.

II.6.1. A központi beszerző szerv központosított közbeszerzési rendszerében eredményes eljárást lefolytató intézmények száma

A központi beszerző szervek adatszolgáltatása alapján az adott központosított közbeszerzési rendszerben eredményes eljárást lefolytató intézmények száma 2022. évben az alábbiak szerint alakult.

23. ábra: Az adott központosított közbeszerzési rendszerben 2022. évben eredményes eljárást lefolytató intézmények száma (db)



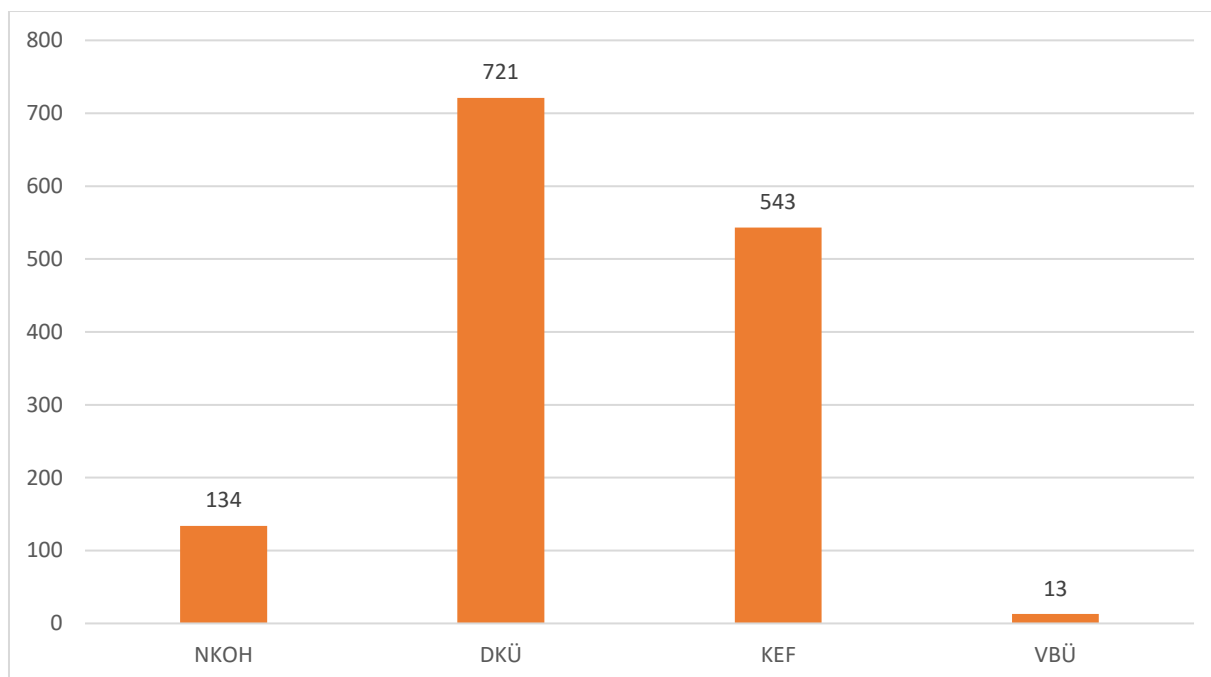
Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Az NKOH vonatkozásában a jelentősen alacsonyabb számokat az adott központi beszerző szerv hatáskörébe utalt speciális, ritkábban és az ajánlatkérők szűkebb körénél felmerülő beszerzési igények (szervezetfejlesztés, kommunikáció) indokolhatják. Megjegyzendő, hogy a VBÜ az ellátási körébe tartozó intézmények a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzési igényei kielégítésének biztosítása érdekében jellemzően nem keretmegállapodásokat köt, továbbá esetükben mind a különleges beszerzési igények (védelmi és biztonsági beszerzések), mind az érintett szervezetek szűk köre magyarázhatják a központosított közbeszerzési rendszerben 2022-ben eredményes eljárást lefolytató intézmények alacsonyabb számát. Az NKOH és a VBÜ ellátási körébe tartozó termékek és szolgáltatások köréhez képest a DKÜ és a KEF által lefedett termékkörbe az ajánlatkérők mindennapi működéséhez szükséges, alapvető áruk és szolgáltatások tartoznak.

II.6.2. A központi beszerző szerv központosított közbeszerzési rendszerében eredményes eljárást lefolytató intézmények megoszlása

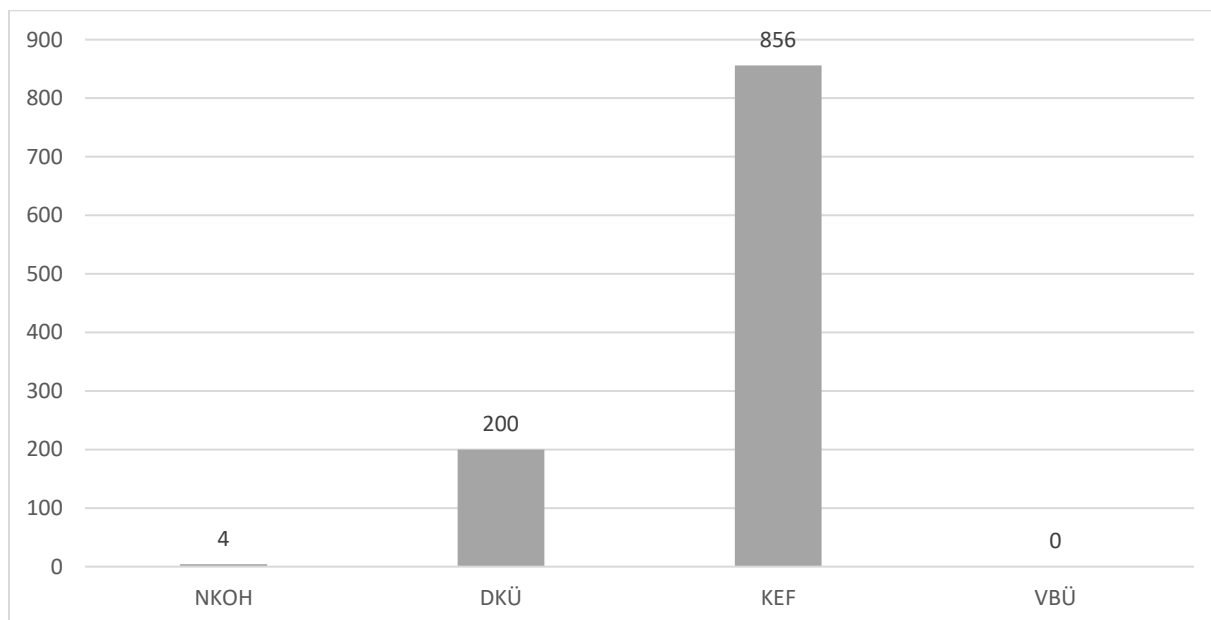
A kérdőíves adatgyűjtéssel érintett valamennyi központi beszerző szerv vonatkozásában adott a központosított közbeszerzési rendszerhez való önkéntes csatlakozás lehetősége. A kérdőív ennek megfelelően külön kérdéseket tartalmazott arra vonatkozóan, hogy az adott központosított közbeszerzési rendszerben hány önként csatlakozó és hány kötelezően csatlakozó intézmény folytatott le eredményes beszerzést 2022-ben.

24. ábra: Az adott központosított közbeszerzési rendszerben hány kötelezően csatlakozó intézmény folytatott le eredményes beszerzést 2022-ben (db)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

25. ábra: Az adott központosított közbeszerzési rendszerben hány önként csatlakozó intézmény folytatott le eredményes beszerzést 2022-ben (db)

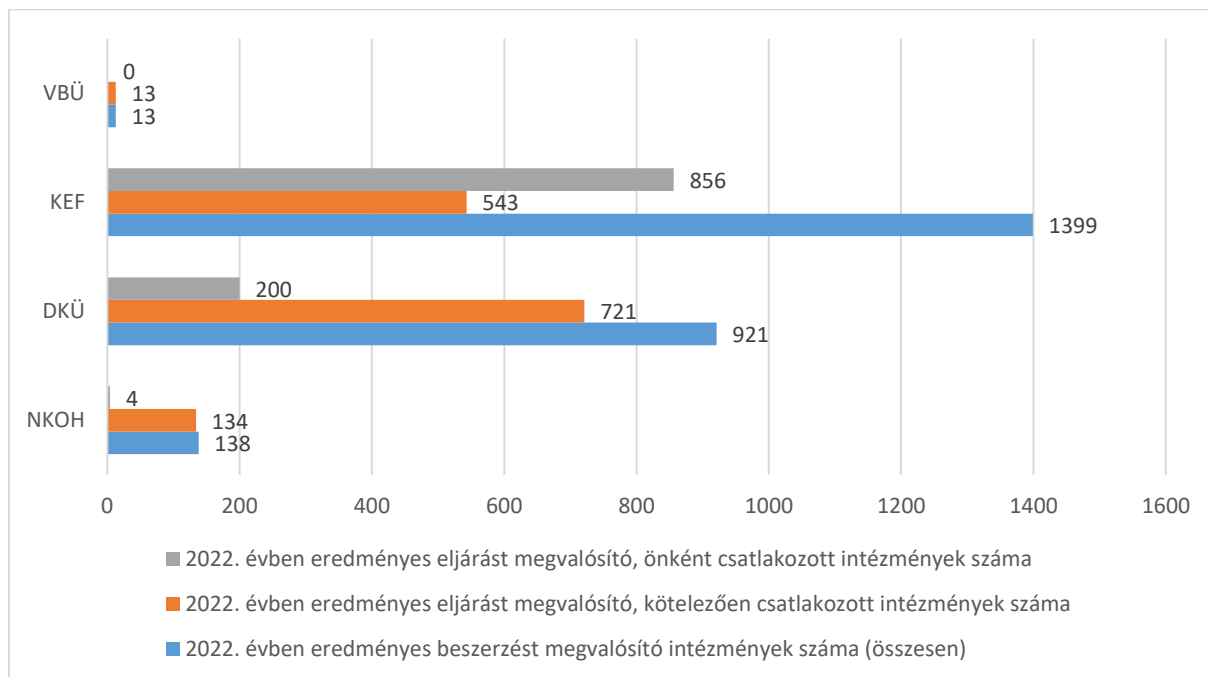


Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatokat összevetését a 26. ábra tartalmazza, amelyből megállapítható, hogy 2022. évben a KEF és a DKÜ által működtetett központosított közbeszerzési rendszert vették igénybe leginkább olyan intézmények, amelyek az adott keretmegállapodáshoz való csatlakozást önként vállalták. Az önként csatlakozó szervezetek vonatkozásában feltételezhető, hogy úgy ítélték

meg, a beszerzésüket összességében hatékonyabban tudják megvalósítani a központosított közbeszerzés igénybevételével, figyelemmel különösen az alacsonyabb jogorvoslati kockázatra, az egyszerűbb eljárásrendre, az elérhető időbeli megtakarításra és arra, hogy bizonyos termékkörök esetén (pl. az energiaválsággal sújtott villamosenergia-piacon) a központosított közbeszerzési rendszer keretein belül nagyobb eséllyel tudnak sikeres beszerzést lefolytatni és szerződést kötni.

26. ábra: Az adott központosított közbeszerzési rendszerben 2022-ben eredményes beszerzést megvalósító intézmények számának összehasonlító adatai (db)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A két szervezet vonatkozásában a jelentős különbséget egyfelől indokolhatja a KEF által lefedett termékek és szolgáltatások szélesebb köre, valamint az is, hogy egy közel 20 éve, 2004-ben felállított szervezetről van szó. Ezzel szemben a DKÜ a beszerzési tárgyak bár valamennyi ajánlatkérő szervezetnél felmerülő, de szűkebb körét fedi le 2019 óta.

Az NKOH esetében egy 2014-ben életre hívott szervezetről van szó, amely a beszerzési tárgyak egy speciális körének, szervezetfejlesztési és kommunikációs szolgáltatások beszerzését kínálja az ajánlatkérő szervezetek számára. Ezen beszerzési tárgyak – szemben pl. a DKÜ által lefedett informatikai beszerzésekkel, amelyek egy ajánlatkérő szervezet működéséhez elengedhetetlenek – nem minden ajánlatkérőnél merülnek fel, illetve az ilyen beszerzési igények gyakorisága sem mérhető az informatikai, vagy pl. a KEF által lefedett, a mindennapi működéshez szükséges termékekre vonatkozó beszerzési igényekéhez.

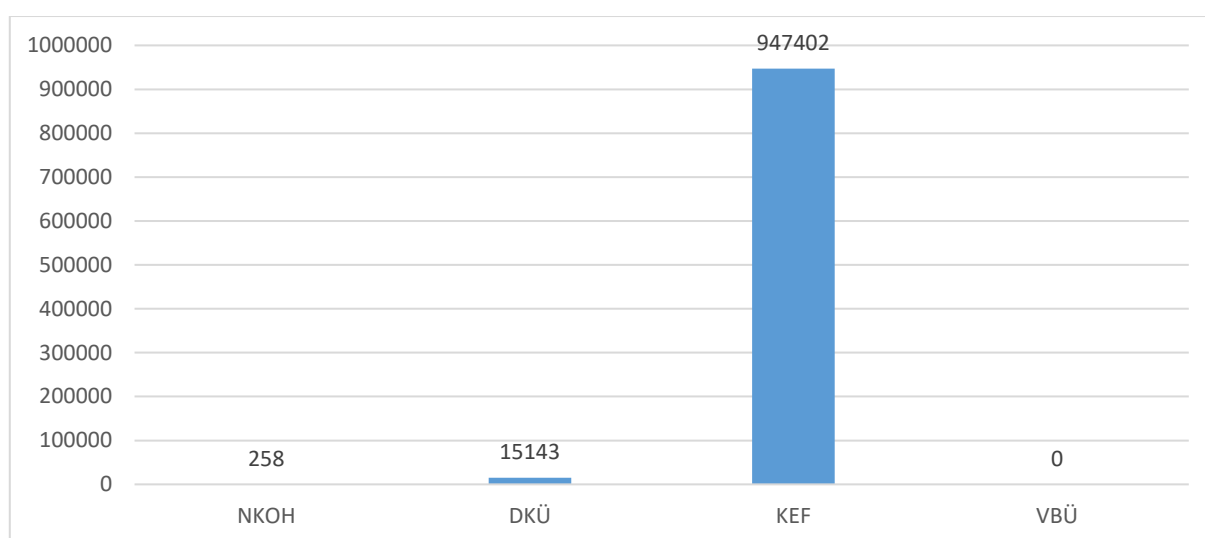
Az önkéntesen csatlakozó intézmények távolmaradása a VBÜ által működtetett központosított közbeszerzési rendszertől vélhetően azzal magyarázható, hogy a VBÜ az ellátási körébe tartozó intézmények a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzési igényei kielégítésének biztosítása érdekében jellemzően nem keretmegállapodásokat köt, valamint csak az ajánlatkérő szervezetek nagyon

szük, speciális és az ilyen szervezeteknél fennálló, különleges beszerzési igények körét szolgálja ki.

II.6.3. A központi beszerző szerv keretmegállapodásai vagy dinamikus beszerzési rendszerei alapján megkötött szerződések száma

A fenti II.6.2. pont szerinti adatokat érdemes összevetni az adott központi beszerző szerv által megkötött keretmegállapodások vagy létrehozott dinamikus beszerzési rendszerek alapján 2022. évben megkötött szerződések számára vonatkozó adatokkal. Az adatok vonatkozásában hangsúlyozzuk, hogy a keretmegállapodásból történt minden egyes közvetlen megrendelés egy szerződésként került figyelembevételre.

27. ábra: Az adott központi beszerző szerv által megkötött keretmegállapodások vagy létrehozott dinamikus beszerzési rendszerek alapján 2022. évben megkötött szerződések darabszáma



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

12. táblázat: 2022-ben eredményes eljárást lefolytató intézményekre és a keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megkötött szerződések számára vonatkozó adatok

Központi beszerző szerv	2022-ben eredményes eljárást lefolytató intézmények száma	2022-ben keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megkötött szerződések száma	Az intézményenként 2022-ben megkötött szerződések átlaga
NKOH	138 db	258 db	1,87 db
DKÜ	921 db	15143 db	16,44 db
KEF	1399 db	947402 db	677,19 db
VBÜ	13 db	0 db	0 db

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Látható, hogy a KEF és a DKÜ esetében kiugróan magas a szerződések száma a másik két központi beszerző szervhez képest, de még e két szervezet között is nagyságrendbeli eltérés mutatkozik. Ezen különbségeket önmagában nem magyarázza az adott központosított közbeszerzési rendszert használó intézmények száma közötti különbség, az okok inkább a megkötött keretmegállapodások típusaira vezethetők vissza. Ennek megfelelően a DKÜ és a KEF az általuk lefedett termékkörök és szolgáltatások jellegéből fakadóan valószínűsíthetően több olyan keretmegállapodást kötnek, amelyek akár több száz terméket tartalmaznak és amelyek alapján a konkrét beszerzés megvalósítására közvetlen megrendeléssel kerül sor. E körben hangsúlyozzuk, hogy minden egyes közvetlen megrendelés egy szerződésként került figyelembevételre.

Az NKOH vonatkozásában az alacsonynak tekinthető számokat magyarázhatja az a jellemző beszerzési gyakorlat, miszerint az intézmények az NKOH által megkötött keretmegállapodás alapján megkötött, jellemzően hosszabb időtartamot lefedő egyedi keretszerződésekből valósítják meg a beszerzési igényeiket, és ezen egyedi keretszerződések alapján létrejött egyedi szerződések (közvetlen megrendelések) pontos száma nem ismert.

A VBÜ a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény szerinti védelmi és biztonsági beszerzésekre kijelölt központi beszerző szerv, így elsődleges hatásköre nem a Kbt. szerinti eljárásokra terjed ki. Kizárólag a Honvédelmi Minisztérium javára folytat le közbeszerzési eljárásokat, egyedi igénybejelentések alapján, az EKR jelen elemzésben bemutatott adatai kizárólag a Kbt. szerint lefolytatott eljárások adatait mutatják. A VBÜ a Kbt. szerint keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárást nem folytatott le és dinamikus beszerzési rendszert nem hozott létre.

A központi beszerző szerv keretmegállapodásai alapján megkötött szerződések számával összefüggésben érdemes azt is megvizsgálni, hogy a Kbt. szerinti keretmegállapodás technikáját alkalmazó központi beszerző szervek az elmúlt években hány keretmegállapodást kötöttek.

Az EKR adatai alapján megállapítható volt, hogy a 2020-2022 években

- az NKOH 8 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 9 darab,
- a DKÜ 40 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 48 darab,
- a KEF 22 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 56 darab

keretmegállapodást kötött.

A vizsgált időszakban megkötött keretmegállapodások időtartama vonatkozásában az EKR-ből kinyert adatok alapján megállapítható volt továbbá, hogy

- az NKOH átlagosan 450 naptári napos,
- a DKÜ átlagosan 1108 naptári napos, míg
- a KEF átlagosan 994 naptári napos

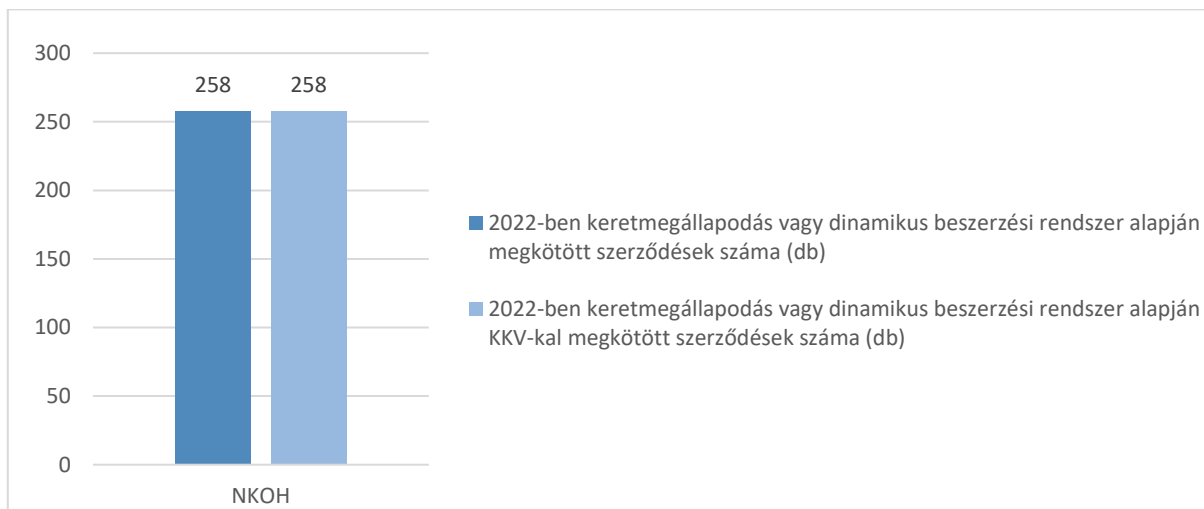
határozott időtartamra kötötte meg a keretmegállapodásokat.

II.6.4. A kis- és középvállalkozásokkal megkötött szerződések száma

A Kbt.-nek és a közbeszerzési szabályozásnak kifejezett célja a helyi kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának elősegítése. Ezen túlmenően, a Korm. határozat kifejezetten is rögzíti, hogy a Keretrendszer létrehozásának és működtetésének egyik célja a mikro-, kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: KKV-k) közbeszerzésekben való részvételének elősegítése.

A kérdőíves adatgyűjtés során a központi beszerző szervektől a 2022. évben, a KKV-kal kötött szerződések számára vonatkozó adatok is bekérésre kerültek.

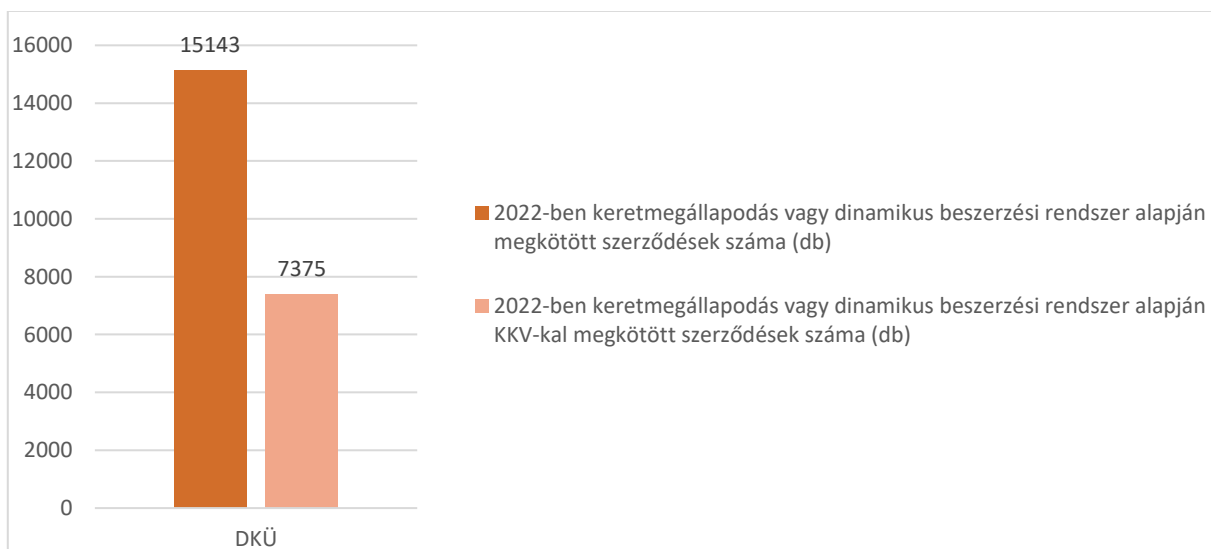
28. ábra: 2022-ben KKV-kal megkötött szerződések darabszáma (NKOH)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatok alapján látható, hogy az NKOH esetében 2022-ben valamennyi, keretmegállapodás alapján megkötött szerződés KKV-val került megkötésre. A kiugróan magas arány mögött az állhat, hogy az NKOH ellátási körébe tartozó árukat és szolgáltatásokat kínáló piaci szereplők túlnyomó többsége jellemzően KKV-nak minősül.

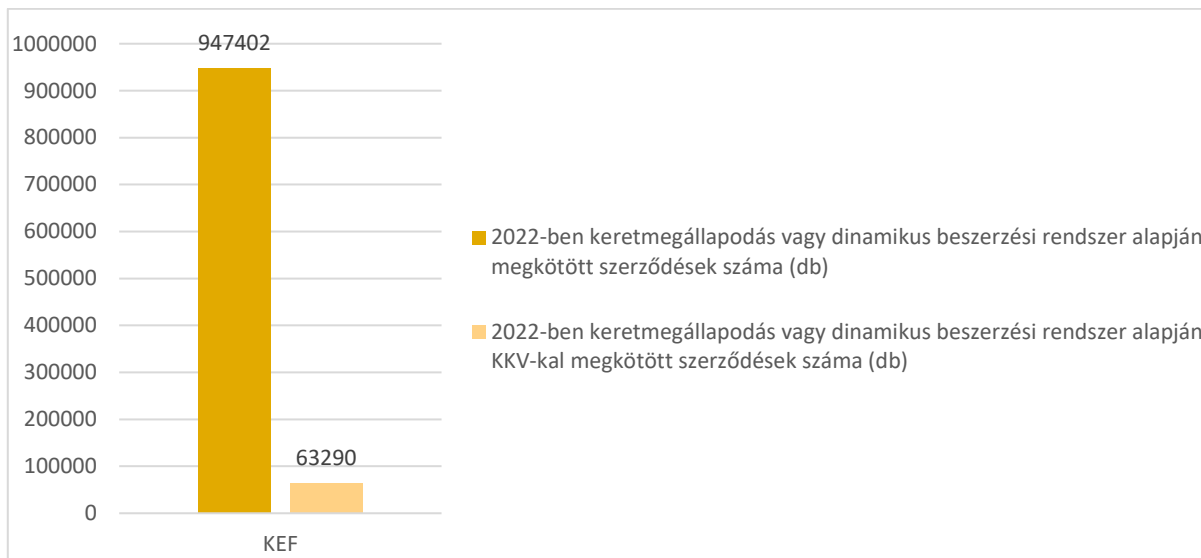
29. ábra: 2022-ben KKV-kal megkötött szerződések darabszáma (DKÜ)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a DKÜ esetében közel minden második szerződés (a szerződések 48,7 százaléka) KKV-val került megkötésre.

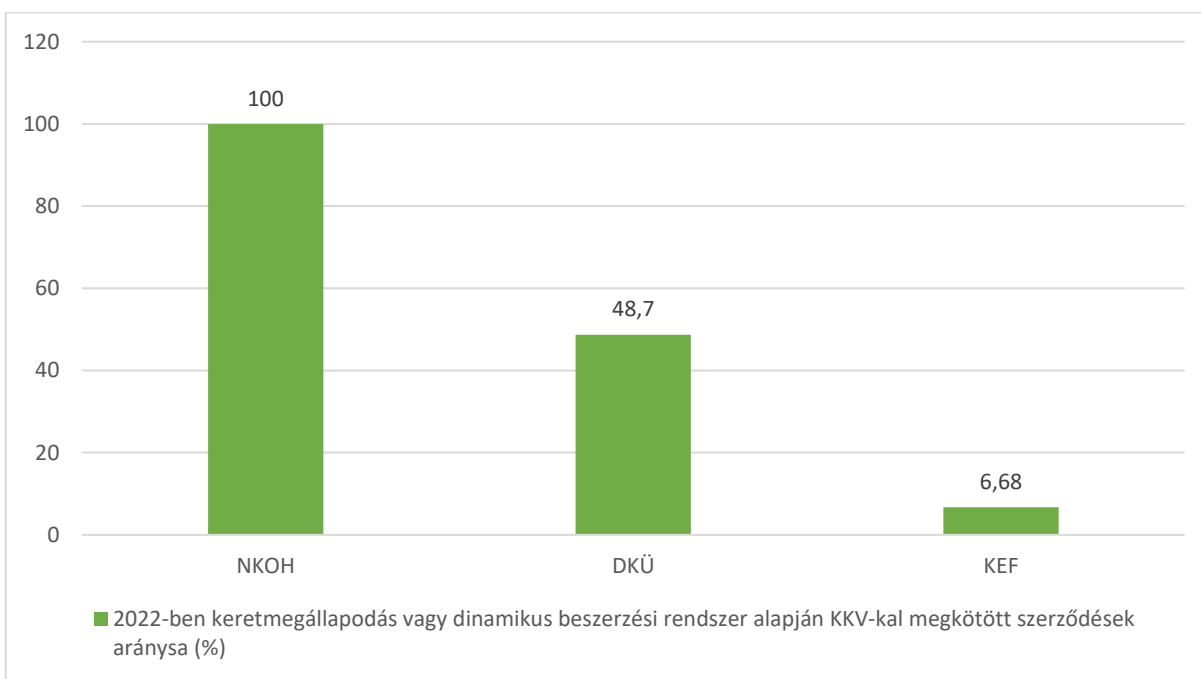
30. ábra: 2022-ben KKV-kal megkötött szerződések darabszáma (KEF)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatok alapján látható, hogy a KEF esetében 2022-ben pusztán a keretmegállapodás alapján megkötött szerződések 6,68 százaléka került megkötésre KKV-val.

31. ábra: Az adott központi beszerző szerv által megkötött keretmegállapodás vagy létrehozott dinamikus beszerzési rendszer alapján KKV-kal megkötött szerződések százalékos aránya 2022. évben



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatok vizsgálata alapján kijelenthető, hogy nagyságrendi különbségek vannak az egyes központi beszerző szervek esetében a KKV-kal megkötött szerződések aránya tekintetében. A KEF esetében különösen szembetűnő a KKV-kal megkötött szerződések rendkívül alacsony mértéke.

II.6.5. Az egyes intézmények által saját hatáskörben megvalósított beszerzésekre vonatkozó adatok

Mind a négy központi beszerző szerv esetében a vonatkozó kormányrendelet lehetőséget biztosít arra, hogy az ellátási körükbe tartozó intézmények saját hatáskörükben valósítsák meg a beszerzésüket. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy míg a KEF esetében a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet kizárólag meghatározott körülmények fennállása esetén, speciális esetben teszi lehetővé a beszerzések az érintett intézmény általi, saját hatáskörben történő megvalósítását, a DKÜ, az NKOH és a VBÜ esetében az erre vonatkozó döntés meghozatalát a jogszabály a központi beszerző szerv hatáskörébe utalja.

A fentiek alapján a kérdőíves adatgyűjtés során felmérésre kerültek mind a központi beszerző szervek szolgáltatásait igénybe vevő ajánlatkérők, mind a központi beszerző szervek körében az arra vonatkozó adatok, hogy 2022-ben hány közbeszerzési eljárást utaltak vissza a központi beszerző szervek az ellátási körükbe tartozó intézmények számára.

A kérdőívben a vonatkozó kérdést kitöltő 298 darab ajánlatkérő szervezet válaszai alapján megállapítható volt, hogy klasszikus ajánlatkérő szervezetek esetében átlag 27,8 darab, közszolgáltató ajánlatkérők vonatkozásában átlag 13 darab, míg támogatott szervezetek esetén átlag 11,2 darab közbeszerzési eljárást engedélyezett központi beszerző szerv saját hatáskörben lefolytatni 2022-ben⁵². A saját hatáskörben lefolytatni engedélyezett közbeszerzési eljárások százalékos arányára vonatkozó kérdésre beérkezett 293 darab válasz adatai szerint klasszikus ajánlatkérő szervezetek esetében átlag 47,6 százalék, közszolgáltató ajánlatkérők vonatkozásában átlag 40,6 százalék, míg támogatott szervezetek esetén átlag 22,1 százalék volt azon közbeszerzési eljárások aránya 2022-ben, amelyeknek a saját hatáskörben történő lefolytatását engedélyezte a központi beszerző szerv⁵³.

A fenti adatok vonatkozásában ki kell emelni, hogy a módusz, azaz a statisztikai minta leggyakrabban előforduló eleme a 0 darab, illetve a 0 százalék volt. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy ezek az adatok a központi beszerző szervek által megadott, a központosított közbeszerzési rendszerben 2022. évben eredményes beszerzést megvalósító intézmények számához (a KEF esetében pl. 1399 db intézmény) képest jelentősen kisebb számú ajánlatkérő válaszain alapulnak.

A központi beszerző szervek által kitöltött kérdőívek adatait az egyes érintett intézmények részére saját hatáskörbe visszautalt közbeszerzési eljárások darabszáma tekintetében az alábbi 13. táblázat szemlélteti.

⁵² 4. melléklet, 14. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

⁵³ 4. melléklet, 15. kérdésre adott válaszokat bemutató ábra

13. táblázat: Az egyes érintett intézmények részére saját hatáskörbe visszautalt közbeszerzési eljárások darabszáma 2022. évben

	Az egyes érintett intézmények részére saját hatáskörbe visszautalt közbeszerzési eljárások darabszáma 2022. évben
NKOH	89 db
DKÜ	27595 db
KEF	24708 db
VBÜ	10 db

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kérdőívet kitöltő ajánlatkérők által megadott adatokkal szemben széleskörűnek mondható gyakorlata van a közbeszerzések érintett intézmény saját hatáskörben való megvalósításra történő visszautalásának. Megjegyezzük azonban, hogy az ajánlatkérő és a központi beszerző szervek által megadott adatok közötti lényegi eltéréseket a saját hatáskörbe visszautalt beszerzés fogalmának eltérő értelmezése is magyarázhatja.

II.6.6. A 2022-ben lezárult keretmegállapodásokban megvalósított beszerzések aránya

A kérdőívben szereplő kérdés a 2022-ben keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött keretmegállapodásokra és az azok alapján megvalósított beszerzések értékének a keretmegállapodás teljes keretösszegéhez viszonyított átlagos arányára vonatkozott.

A lenti adatokból érdemes kiemelni az NKOH és a KEF kiugróan magas adatait: annak ellenére, hogy az adott keretmegállapodások megkötésére és az azok alapján megvalósított beszerzésekre ugyanabban az évben került sor, a keretmegállapodások keretösszegének a KEF esetében átlagosan közel egyharmada, az NKOH esetében átlagosan több, mint a fele felhasználásra került, ami vélhetően az ellátott intézményeknél az adott keretmegállapodással lefedett termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó rendkívül nagy igénnyel, illetve az NKOH esetében a keretmegállapodások rövid időtartamával (2022-ben átlagosan 480 naptári nap) magyarázható.

A DKÜ esetében az alacsonyabb teljesülési mutatókat indokolhatja a keretmegállapodás megkötésének időpontja, vagy a 2022-ben megkötött keretmegállapodásokkal lefedett termékek és szolgáltatások jellege is. A pontos okok feltárása további mélyebb elemzést igényel.

A VBÜ esetében 2022. évben a beszerzések megvalósítására nem keretmegállapodások alapján került sor.

14. táblázat: A megvalósított beszerzések értékének a keretmegállapodás teljes keretösszegéhez viszonyított átlagos aránya (%)

Központi beszerző szerv	A megvalósított beszerzések értékének a keretmegállapodás teljes keretösszegéhez viszonyított átlagos aránya (%)
NKOH	53,06 %
DKÜ	1,26 %
KEF	32,26 %
VBÜ	0 %

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fenti adatokkal összefüggésben meg kell említeni, hogy 2022. évben

- az NKOH összesen 3 darab,
- a DKÜ összesen 9 darab, míg
- a KEF összesen 10 darab

keretmegállapodást kötött.

II.6.7. A központi beszerző szervek által a közbeszerzési eljárásaik lebonyolításához igénybe vett külső tanácsadók és a rendelkezésre álló szakértői kapacitások

A kérdőív a központi beszerző szerveknél rendelkezésre álló szakértői kapacitások felmérésére irányuló egyik kérdése arra vonatkozott, hogy a központi beszerző szerv a közbeszerzési eljárásai lebonyolításához igénybe vette-e már külső tanácsadó (felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó vagy más, a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező tanácsadó) szolgáltatásait és ha igen, jellemzően hány darab közbeszerzési eljárás vonatkozásában.

15. táblázat: A központi beszerző szervek által igénybe vett külső tanácsadókra vonatkozó adatok

	NKOH	DKÜ	KEF	VBÜ
Előfordult-e már, hogy a közbeszerzés lebonyolításában külső tanácsadó szolgáltatása került igénybevétele	Igen	Igen	Igen	Nem
10 db közbeszerzési eljárásból jellemzően hány darabban kerül külső közbeszerzési tanácsadó szolgáltatása igénybevétele	0 db	1 db	1 db	0 db

Jellemzően milyen arányban kerül bármely feladatban közreműködő, a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező külső tanácsadó szolgáltatása igénybevételre	0 %	33 %	6,66 %	0 %
---	-----	------	--------	-----

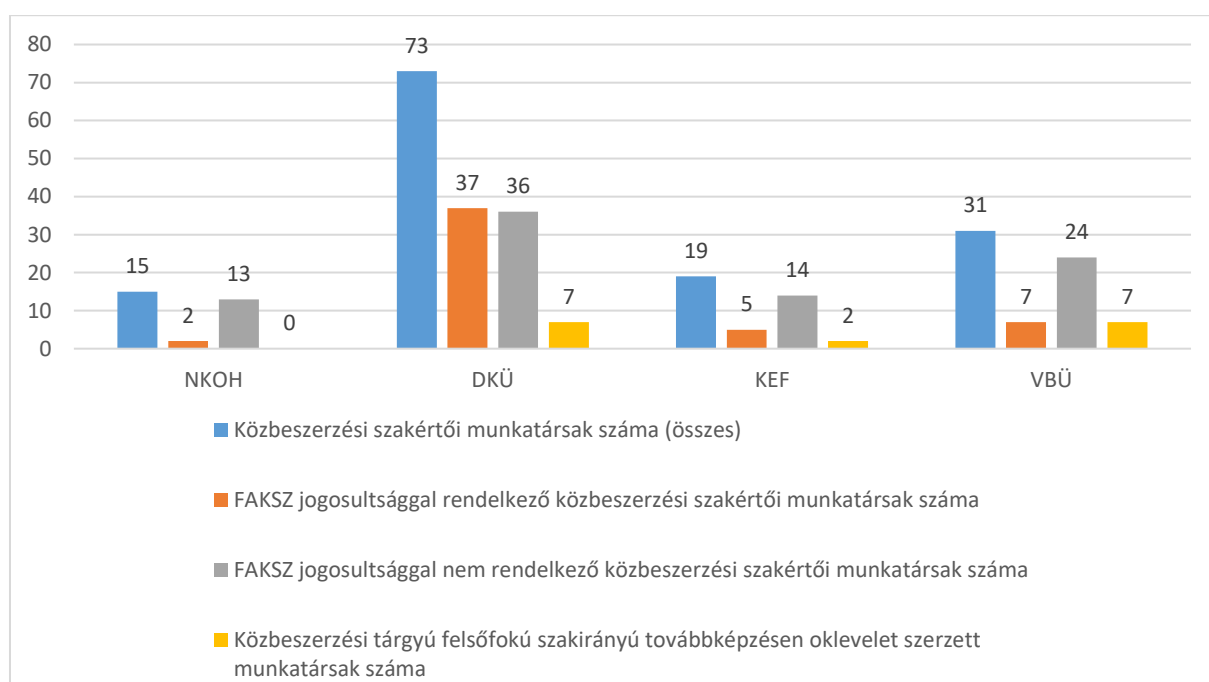
Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fentiek alapján elmondható, hogy külső tanácsadó szolgáltatásait jelentősebb mértékben kizárólag a DKÜ veszi igénybe, az egyéb központi beszerző szervek esetén külső tanácsadók a közbeszerzési eljárások lefolytatásához történő igénybevétele vagy elenyésző mértékű (pl. KEF), vagy egyáltalán nem jellemző (pl. VBÜ).

Ezen adatokat érdemes összevetni a központi beszerző szervek az alábbi diagramon szemléltetett, saját állományban rendelkezésre álló szakértői kapacitásaival.

32. ábra: A központi beszerző szervek közbeszerzési szakértői kapacitása (saját állomány, fő)

54



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

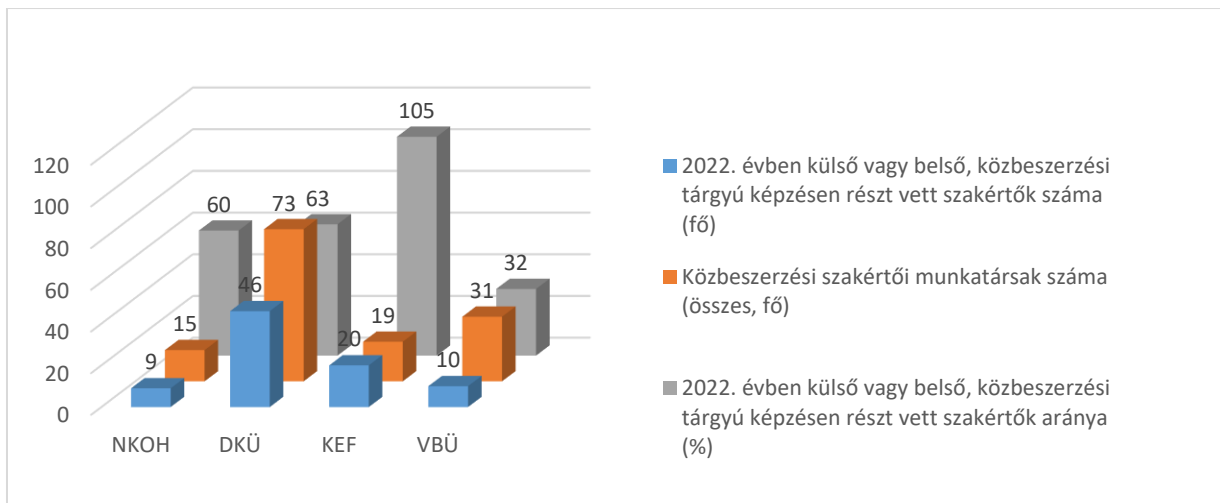
A DKÜ, az NKOH és a VBÜ járulékos közbeszerzési szolgáltatások nyújtása keretében az adott intézménnyel együttműködve, helyette és nevében előkészíti és lefolytatja a beszerzési eljárást, amiből adódóan nagyobb szakértői kapacitásra van szüksége. A KEF az intézmények közbeszerzési eljárásainak lebonyolításában az intézmény erre vonatkozó igénye esetén közreműködik. A külső szakértői szolgáltatás igénybevételére és a rendelkezésre álló szakértői kapacitásokra vonatkozó adatokat összevetve megállapítható ugyanakkor, hogy valószínűsíthetően kizárólag átmeneti kapacitáshiányból adódóan kerül sor külső szakértő igénybevételére.

⁵⁴ 4. melléklet, 17-18. kérdéseire adott válaszokat bemutató ábrák

A közbeszerzési szakértői munkatársak folyamatos képzése elengedhetetlen, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzések joga egy változásokkal gyakran érintett jogterület, a jó gyakorlatok, az ellenőrzésre jogosult szervezetek és a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata, valamint a jogszabályok naprakész ismerete elengedhetetlen a jogszerű és hatékony működéshez.

A 32. ábra adataiból megállapítható, hogy a központi beszerző szervek nagy arányban alkalmaznak felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókat, akik számára a továbbképzéseken való részvétel jogszabályi előfeltétele a jogosultság megszerzésének, illetve meghosszabbításának. Ezen túlmenően az alábbi ábra adatai alapján kijelenthető, hogy a legtöbb központi beszerző szerv nagy hangsúlyt fektet munkatársai továbbképzésére: a VBÜ vonatkozásában a foglalkoztatott közbeszerzési munkatársak közel egyharmada, az NKOH és a DKÜ esetében közel a munkavállalók kétharmada, míg a KEF esetében valamennyi közbeszerzési szakértő részt vett valamilyen külső vagy belső, közbeszerzési tárgyú továbbképzésen 2022. évben.

33. ábra: 2022-ben külső vagy belső, közbeszerzési tárgyú képzésen részt vett szakértők száma (fő) és aránya (%)



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A KEF esetében a közbeszerzési szakértői munkatársak száma (19 fő) és a közbeszerzési tárgyú továbbképzésen részt vett szakértői munkatársak száma (20 fő) közti ellentmondást vélhetően az okozza, hogy míg az előbbi adat a kérdőív kitöltésének pillanatában foglalkoztatott munkavállalók épp aktuális számára, míg az utóbbi a teljes 2022. évben továbbképzésen részt vett szakértői munkatársak számára vonatkozik.

II.6.8. A központi beszerző szervek által elvégzett előzetes piacfelismerés, a piaci árak nyomon követésére szolgáló rendszer alkalmazása, a központosított közbeszerzéssel elérhető megtakarítás mértéke

A kérdőív a központosított közbeszerzési rendszer költséghatékony működésére vonatkozóan több kérdést is tartalmazott.

Az előzetes piacfelismerés vonatkozásában a kérdőíves adatgyűjtés annak felmérését szolgálta, hogy a központi beszerző szervek szoktak-e a közbeszerzési eljárások megindítását megelőzően

előzetes piacelemzést végezni, és ha igen, rendelkeznek-e kidolgozott módszertannal a piaci szereplők előzetes piacelemzésbe történő bevonására vonatkozóan.

16. táblázat: A központi beszerző szervek által elvégzett előzetes piacelemzésre vonatkozó adatok

	Az Ön által képviselt központi beszerző szerv szokott a közbeszerzési eljárások megindítását megelőzően előzetes piacelemzést végezni?
NKOH	Igen, rendszeresen
DKÜ	Igen, rendszeresen
KEF	Igen, rendszeresen
VBÜ	Igen, rendszeresen

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy valamennyi központi beszerző szerv rendszeresen végez piacfelmerést a beszerzési eljárások megindítását megelőzően. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni, hogy az előzetes piacfelmerés vonatkozásában rendelkeznek-e kidolgozott módszertannal az egyes központi beszerző szervek.

17. táblázat: A piaci szereplők előzetes piacelemzésbe történő bevonására vonatkozó kidolgozott módszertanra vonatkozó adatok

	Az Ön által képviselt központi beszerző szerv rendelkezik kidolgozott módszertannal a piaci szereplők előzetes piacelemzésbe történő bevonására vonatkozóan?
NKOH	Nem rendelkezik
DKÜ	Nem rendelkezik
KEF	Igen, rendelkezik
VBÜ	Igen, rendelkezik

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fentiek alapján megállapítható, hogy a DKÜ és az NKOH ugyan rendszeresen végeznek piacfelmerést a beszerzési eljárások megindítását megelőzően, ugyanakkor ezt egy erre vonatkozó kidolgozott módszertan nélkül teszik.

A kérdőív a piaci árak nyomon követésére szolgáló rendszer alkalmazására, illetve az ilyen rendszer alkalmazásába bevont külső szakértői kapacitások felmérésére vonatkozó kérdést is tartalmazott. Az adatgyűjtés alapvetően annak felmérését szolgálta, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságát az érintett központi beszerző szervek nyomon követik-e, alkalmaznak-e ennek érdekében erre szolgáló rendszert.

18. táblázat: A piaci árak nyomon követésére szolgáló rendszer működtetésére vonatkozó adatok

	Működtet-e olyan rendszert, amely a beszerzett vagy keretmegállapodásban szereplő termékek piaci árának alakulását nyomon követi?	Amennyiben működtet ilyen rendszert, a beszerzett vagy keretmegállapodásban szereplő termékek piaci árának alakulását külső tanácsadó szolgáltatását igénybe véve követik nyomon?
NKOH	Nem	-
DKÜ	Igen	Nem
KEF	Igen	Nem
VBÜ	Nem	-

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Az adatszolgáltatás alapján a központi beszerző szervek fele működtet saját erőforrásai igénybevételével olyan rendszert, amely a piaci árak nyomon követését szolgálja. A VBÜ vonatkozásában megjegyezzük, hogy ugyan ilyen rendszert nem alkalmaznak, azonban eseti jelleggel külső szolgáltató segítségével monitorozzák a piaci árakat, illetve a saját munkatársaik is végeznek ilyen jellegű feladatot.

A fenti adatokat érdemes összevetni a közbeszerzési eljárás egyéb szereplőitől kérdőív alapján begyűjtött lenti adatokkal,⁵⁵ amelyek alapján megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások vonatkozásában a válaszadók közel fele válaszolt úgy, hogy vagy nem jelent megtakarítást a központosított közbeszerzési rendszer használata (válaszadók 22,8 százaléka), vagy egyenesen többletkiadást okoz (válaszadók 25,9 százaléka). A beszerzési eljárások vonatkozásában ez az arány még magasabb: a válaszadók több mint fele értékelte úgy, hogy vagy nem jelent megtakarítást a központosított közbeszerzési rendszer használata (válaszadók 23,3 százaléka), vagy egyenesen többletkiadást okoz (válaszadók 33,1 százaléka). Szembetűnő, hogy a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések tekintetében jelentkező többletkiadásra vonatkozó válaszok itt jelentősen, közel 8 százalékponttal magasabbak a közbeszerzési eljárások esetén adott ugyanilyen válaszok arányánál, hiszen a központosítás nem értékhatárhoz kötött.

Ki kell emelni, hogy azon válaszadók aránya, akik szerint a központosított közbeszerzési rendszer alkalmazásával megtakarítást lehet elérni, sem a közbeszerzési eljárások, sem az értékhatár alatti beszerzési eljárások vonatkozásában nem érte el a válaszadók ötödét sem (a közbeszerzési eljárások tekintetében 16,5 százalék, beszerzési eljárások kapcsán 11,6 százalék) volt.

Megjegyzendő továbbá, hogy mind a közbeszerzési eljárások, mind az értékhatár alatti beszerzési eljárások kapcsán a válaszadók jelentős hányada (közbeszerzési eljárások esetén 34,9 százalék, beszerzési eljárások kapcsán 32 százalék) nem tudta eldönteni, hogy a

⁵⁵ 4. melléklet, 17-18. kérdéseire adott válaszokat bemutató ábrák

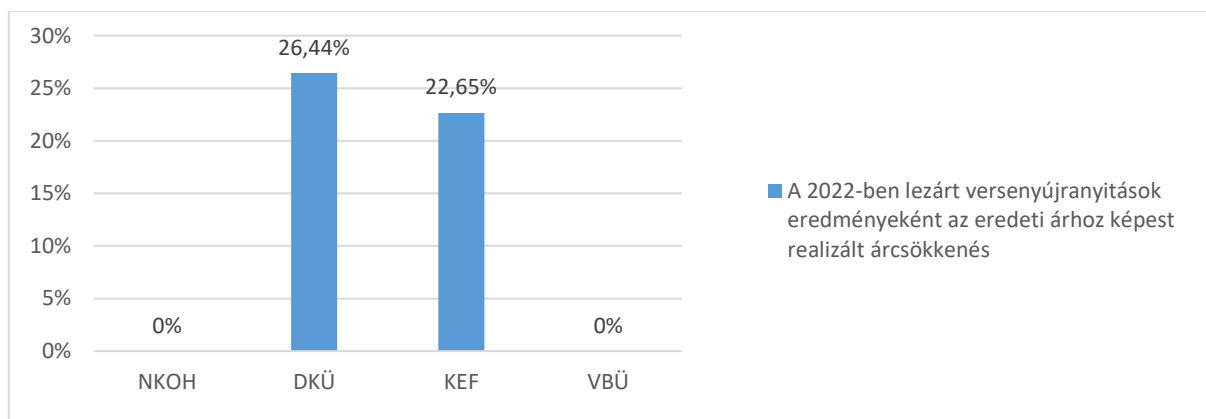
központosított közbeszerzési rendszer az általa képviselt ajánlatkérő szervezet számára milyen pénzügyi következményekkel jár.

A fenti, ajánlatkérő szervezetektől származó válaszok mellett érdemes megvizsgálni a központi beszerző szervek a központosított közbeszerzési rendszer alkalmazásával elérhető megtakarítással kapcsolatos kérdésre adott válaszait is.

Mind a DKÜ, mind a KEF, mind a VBÜ azt a választ adta, hogy az ellátási körébe tartozó termékcsoportok vonatkozásában a 2022. évben a központosított közbeszerzéssel jellemzően 25 százalék alatti megtakarítás érhető el. Az NKOH válasza alapján az általa megkötött szerződések konstrukciója nem teszi lehetővé az árak összehasonlítását, átlagolását, így a kérdésre nem adott konkrét választ.

Itt érdemes megemlíteni továbbá a központi beszerző szervektől a kérdőíves adatgyűjtés során beszerzett arra vonatkozó adatokat is, hogy 2022-ben a lezárt versenyújranyítások eredményeként az eredeti árhoz képest sikerült-e árcsökkenést realizálni, és ha igen, jellemzően milyen mértékben.

34. ábra: 2022-ben lezárt versenyújranyítások eredményeként az eredeti árhoz képest realizált árcsökkenés százalékos mértéke



Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Az NKOH esetében 2022. évben versenyújranyítással megvalósított beszerzésre nem került sor.

Hangsúlyozzuk, hogy az ajánlatkérő szervezetek körében végzett kérdőíves adatgyűjtés kapcsán a válaszok vélhetően az egyes válaszadók percepcióin alapulnak.

II.6.9. Online piactér vagy katalógus alkalmazása

A kérdőív jelen kérdése arra vonatkozott, hogy a központi beszerző szervek működtetnek-e online piacteret vagy katalógust a kifejezetten a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések lebonyolítására.

19. táblázat: Központi beszerző szervek által online piactér vagy katalógus működtetésére vonatkozó adatok

	Központi beszerző szervként működtet-e online piacteret vagy katalógust kifejezetten a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések lebonyolítására?
NKOH	Nem
DKÜ	Nem
KEF	Igen
VBÜ	Nem

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

Megállapítható, hogy kizárólag a KEF működtet a kérdésben szereplő online piacteret vagy katalógust a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzési eljárások lebonyolítása vonatkozásában.

Az online piactér vagy katalógus alkalmazásának mellőzése mind az NKOH, mind a VBÜ vonatkozásában valószínűsíthetően a beszerzések tárgyára vezethető vissza. Az NKOH esetében az általa lefedett szolgáltatások komplexitása (szervezetfejlesztési, kommunikációs szolgáltatások) jelentheti az ilyen beszerzési platformok bevezetésének akadályát. A VBÜ csak a Vbt. hatálya alá tartozó beszerzések vonatkozásában alkalmaz katalógust, a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzési igények kielégítésére nem.

II.6.10. A beszerzési igények előzetes felmérése

Az egyes központi beszerző szervek által megkötött keretmegállapodások, létrehozott dinamikus beszerzési rendszerek alapján az egyes intézmények által megvalósított beszerzések nagy számára és jelentős értékére tekintettel kiemelt jelentőséggel bír az ilyen szervezetek ellátási körébe tartozó egyes intézmények beszerzési igényeinek előzetes felmérése. Az adatgyűjtés annak felmérését szolgálta, hogy az egyes központi beszerző szervek rendelkeznek-e a beszerzési igények előzetes felmérésére vonatkozó kidolgozott módszertannal.

Az adatszolgáltatás eredményeként megállapítható, hogy a megkérdezett négy központi beszerző szerv mindegyike rendelkezik ilyen módszertannal, így a keretmegállapodások megkötésére és dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására az ellátási körükbe tartozó intézmények igényeinek előzetes felmérése alapján kerül sor.

20. táblázat: A beszerzési igények előzetes felmérésére vonatkozó módszertan meglétével kapcsolatos adatok

	Az Ön által képviselt központi beszerző szerv rendelkezik-e kidolgozott módszertannal a beszerzési igények előzetes felmérésére?
NKOH	Igen, rendelkezik
DKÜ	Igen, rendelkezik
KEF	Igen, rendelkezik

VBÜ	Igen, rendelkezik
-----	-------------------

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

II.6.11. A központosított közbeszerzési rendszerrel elérhető időbeli megtakarítás

A központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságának vizsgálata érdekében a kérdőíves adatgyűjtés többek között annak felmérésére is irányult, hogy a központosított közbeszerzés alkalmazásával milyen időmegtakarítást lehet elérni ahhoz képest, hogy egy intézmény saját hatáskörben valósítaná meg a beszerzési igényét.

A központi beszerző szervek válaszai egységesnek tekinthetők abban, hogy megítélésük szerint a központosított közbeszerzés alkalmazása időbeli megtakarítást jelent az egyes intézmények számára. Az időbeli megtakarítás megadott mértékei az alábbi táblázatban kerültek összesítésre.

21. táblázat: A központi közbeszerzési rendszer alkalmazásával elérhető időbeli megtakarításra vonatkozó adatok

	A központosított közbeszerzés alkalmazásával 2022. évben elért időbeli megtakarítás mértéke
NKOH	51-75 százalék közti időbeli megtakarítás
DKÜ	51-75 százalék közti időbeli megtakarítás
KEF	51-75 százalék közti időbeli megtakarítás
VBÜ	25 százalék alatti időbeli megtakarítás

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

A fentieket összevetve a II.6.8. fejezetben vizsgált, költséghatékonyságra vonatkozó adatokkal és a központi beszerző szervek és az ajánlatkérő szervezetek által az elérhető pénzügyi megtakarításra vonatkozó kérdésre adott válaszokkal megállapítható, hogy a központosított közbeszerzés igénybevételének előnyei inkább a beszerzés megvalósításának (időbeli) hatékonysága oldalán jelentkezhetnek.

II.6.12. A közbeszerzések hatékonyságát mérő keretrendszer alkalmazása

A központosított közbeszerzés hatékonysága és költséghatékonysága vizsgálata körében a kérdőíves adatgyűjtés annak felmérésére is irányult, hogy a megkérdezett központi beszerző szervek rendelkeznek-e a központi beszerző szerv, illetve a lefolytatott közbeszerzések hatékonyságának nyomon követésére szolgáló keretrendszerrel (indikátorok és azok kiértékelése).

A beérkezett adatok alapján megállapítható, hogy a négy központi beszerző szerv egyike sem rendelkezik ilyen keretrendszerrel, és bár hasznosnak tartják, a közeljövőben csupán a felük tervezi hasonló rendszer bevezetését.

22. táblázat: A központi beszerző szervek által a közbeszerzések hatékonyságát mérő keretrendszer működtetésére vonatkozó adatok

	A közbeszerzések hatékonyságának nyomon követésére szolgáló keretrendszerrel jelenleg rendelkezik?	A közbeszerzések hatékonyságának nyomon követésére szolgáló keretrendszer alkalmazását hasznosnak tartaná?	Tervezi a közeljövőben a közbeszerzések hatékonyságának nyomon követésére szolgáló keretrendszer bevezetését
NKOH	Nem	Igen	Nem
DKÜ	Nem	Igen	Igen
KEF	Nem	Igen	Nem
VBÜ	Nem	Igen	Igen

Forrás: Központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságát vizsgáló kérdőívre adott válaszok (2023)

II.6.13. A becsült érték meghatározása

A közbeszerzési eljárások előkészítése során kiemelt jelentősége van a becsült érték megfelelő és alapos meghatározásának. Az adatgyűjtés annak felmérését szolgálta, hogy a központi beszerző szervek általában mely módszerek alkalmazásával állapítják meg az általuk lefolytatott közbeszerzések becsült értékét.

A beérkezett válaszokat összesítve megállapítható, hogy a központi beszerző szervek által leggyakrabban alkalmazott módszerek a hasonló tárgyú korábbi beszerzések szerződéseinek elemzése, valamint az indikatív árajánlatkérés. A KEF a becsült érték meghatározásának módszerei között említette még a – termékkategóriától függően alkalmazott – igényfelmérést, valamint a piackutatást is. A DKÜ a Kbt. 28. § (2) bekezdésében meghatározott módszereken túl a becsült érték megállapítása során vizsgálja még az érintett intézmények éves beszerzési igényeit, valamint az informatikai adatbázisában szereplő teljesülési adatokat és trendeket.

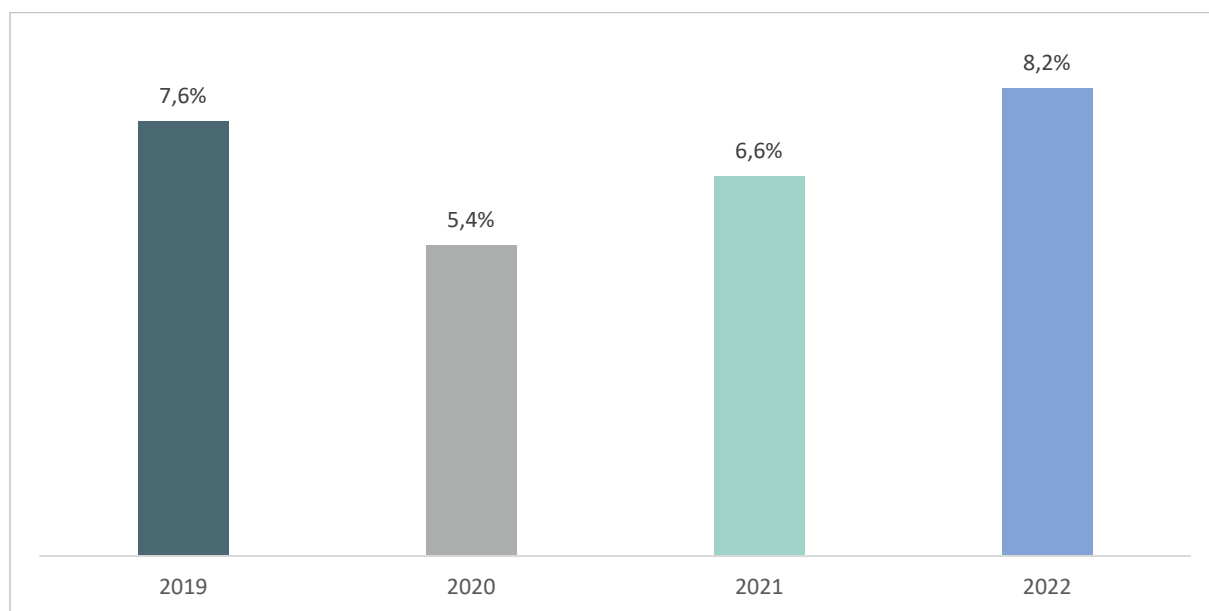
III. Stratégiai célokat segítő közbeszerzés

A stratégiai célokat segítő közbeszerzés egyes területeivel kapcsolatban vizsgált indikátorok alapján a következő megállapítások tehetőek az egyes „alterületek” vonatkozásában. A stratégiai közbeszerzés területéhez kapcsolódóan a zöld közbeszerzés helyzetét Magyarország 2022-ben elfogadott zöld közbeszerzési stratégiája részletesen is bemutatta.⁵⁶

III.1. Környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma

A környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások⁵⁷ részeinek darabszáma az összes odaítélt részhez viszonyítva a 2019-2022 közötti időszakban – mind az uniós értékhatár feletti, mind pedig az alatti közbeszerzéseket is együttesen vizsgálva – végig 10% alatt maradt.⁵⁸ Az arány a kezdeti, 2019. évi 7,6%-ról először csökkenést (5,4%), majd ismét növekedést (6,6%) felmutatva, végül a 2019. évi arányt is meghaladva a 2022. évben 8,2%-on állt meg.

35. ábra: A környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma / eredményes részek darabszámával⁵⁹



Forrás: EKR

A környezetvédelmi szempontokat alkalmazó közbeszerzések CPV főcsoportok szerinti bontása alapján megállapítható, hogy a zöld, környezetvédelmi szempontok leggyakoribb

⁵⁶ Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája 2022-2027. Elérhető:

<https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-zold-kozbeszerzesi-strategiaja-2022-2027>

⁵⁷ Zöld közbeszerzés alatt az Európai Bizottság által adott definíciót értjük: „amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.” Az Európai Bizottság közleménye: Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés COM (2008) 400. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

⁵⁸ A feltüntetett arányok azt tükrözik, hogy az ajánlatkérők a nemzeti eljárások eredményéről szóló tájékoztatóban vagy az EKR szerződéstárában, saját értékelésük alapján, milyen arányban jelölték környezetvédelmi szempont alkalmazását.

⁵⁹ 2. melléklet 49. ábra.

alkalmazására a vizsgált időszakban az építési munkák, a szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások, illetve a szállító felszerelések és kiegészítő szállítási cikkek körében került sor. Az építési munkák esetében a környezetvédelmi szempontok alkalmazásának aránya a vizsgált időszakban mindvégig a legmagasabb volt más tárgyú beszerzésekhez viszonyítva. A szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások CPV főcsoport tekintetében a zöld szempontok alkalmazása a 2022-es évben a korábbi évek arányaihoz képest több mint duplájára emelkedett. A szállító felszerelések és kiegészítő szállítási cikkek CPV főcsoport tekintetében pedig az utolsó két évben volt látható emelkedés az arányszámban a korábbi 7-7,7%-ról 10% fölé. Jelentékenyebbnek mondható emelkedés volt látható továbbá a 2022. évre a javítási és karbantartási szolgáltatások, illetve bútorok és tisztítótermékek CPV főcsoportok tekintetében.⁶⁰ A vizsgált, egyéb tárgyú CPV főcsoportok esetében megállapítható, hogy a zöld szempontok alkalmazása konstans 5% alatti, változás nem, vagy nagyon elhanyagolható mértékű volt az arányokat tekintve, egyedül az irodai- és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek tekintetében figyelhető meg egy kisebb kiugrás-visszaesés a 2020-as évről a 2021-es évre.

III.2. A szociális szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma

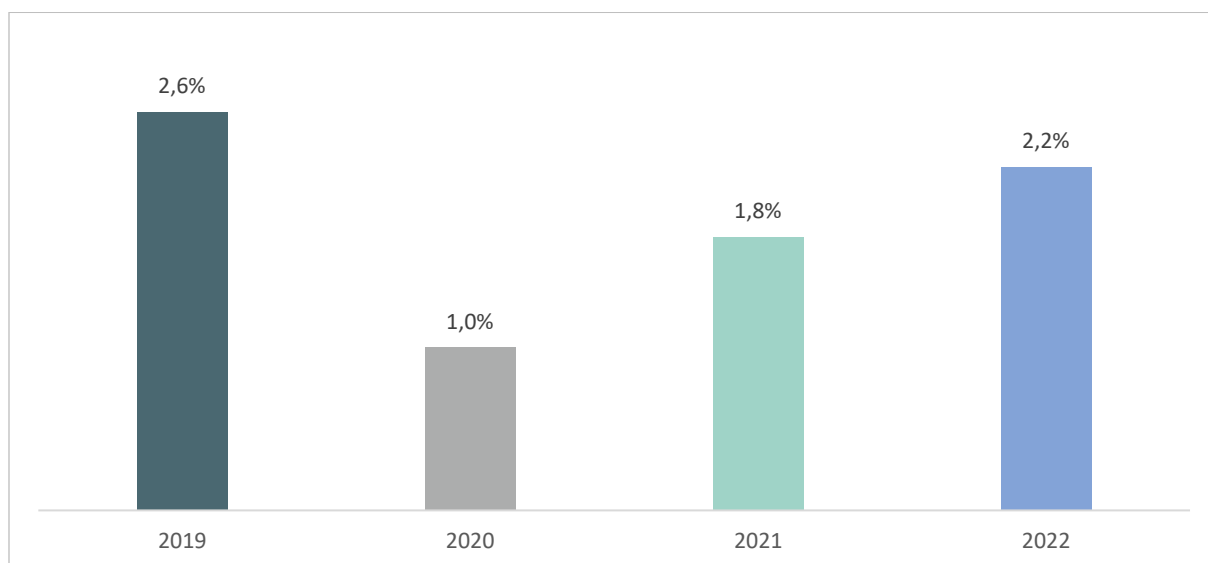
A szociális szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások⁶¹ részeinek darabszáma az összes odaítélt rész körében a 2019-2022 közötti időszakban – mind az uniós értékhatár feletti, mind pedig az alatti közbeszerzéseket is együttesen vizsgálva – meglehetősen alacsony, 3%-os arány alatt maradt.⁶² A szociális szempontok közbeszerzésekben való alkalmazása a környezetvédelmi szempontokat alkalmazó közbeszerzési eljárások számának arányához képest is elmarad az összes odaítélt részek köréhez viszonyítva.

⁶⁰ 2. melléklet 50. ábra.

⁶¹ Szociális (társadalmilag felelős) közbeszerzés alatt az Európai Bizottság által adott definíciót értjük: A társadalmilag felelős közbeszerzés (TFK) a közsféra által megvásárolt áruk, szolgáltatások és építési munkák társadalomra gyakorolt hatására összpontosít. Elismeri, hogy a közbeszerzők nemcsak a legalacsonyabb áron vagy a legjobb ár-érték arányú vásárlásban érdekeltek, hanem annak biztosításában is, hogy a közbeszerzés társadalmi hozzáadott értéket teremtsen, és megakadályozza vagy mérsékelje a szerződés teljesítése során jelentkező káros társadalmi hatásokat. A Bizottság közleménye „Szociális közbeszerzés – Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során (2. kiadás)” C(2021) 3573 final. Elérhető: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>

⁶² A feltüntetett arányok azt tükrözik, hogy az ajánlatkérők a nemzeti eljárások eredményéről szóló tájékoztatóban vagy az EKR szerződéstárában, saját értékelésük alapján, milyen arányban jelölték szociális szempont alkalmazását az eljárásban.

36. ábra: A szociális szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma / eredményes részek darabszámával⁶³



Forrás: EKR

Értelemszerűen ugyanezen megállapítás tehető a CPV főcsoportok szerinti bontás esetében is.⁶⁴ Bár a szociális szempontokat alkalmazó közbeszerzések esetében is az építési munkák CPV főcsoport esetében mutatható ki leginkább a szociális szempontok használata, ezen arány jóval elmarad a környezetvédelmi szempontot alkalmazó építési munkák CPV főcsoport szerinti arányától. A szociális szempontok alkalmazása az építési munkák CPV főcsoport tekintetében még így is – a környezetvédelmi szempontokkal összevetve alacsonyban – csupán 3,6% és 6,4% közötti tartományban mozgott. Hasonlóan a környezetvédelmi szempontokhoz, a szociális szempontok esetében is megfigyelhetők kisebb kiugrások, a bútorok, lakberendezési cikkek, háztartási berendezések és tisztítótermékek CPV főcsoportnál a 2022. évre, illetve kiugrás-visszaesés a szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatásoknál a 2021. évre nézve. Az egy százalékpontos arányt haladta meg két évben is a szociális szempontok alkalmazása az üzleti szolgáltatások és a szállító felszerelések és kiegészítő szállítási cikkek CPV főcsoportok esetében.

III.3. A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások által elnyert közbeszerzési eljárások részeinek darabszáma

A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások⁶⁵ által elnyert közbeszerzések darabszám szerinti arányai az összes odaítélt eljárások körében a 2019-2022 közötti időszakban viszonylag kiegyensúlyozott módon alakultak. Megállapítható, hogy a magyarországi közbeszerzések (odaítélt részek) túlnyomó hányadában a nyertes ajánlattevők a vizsgált

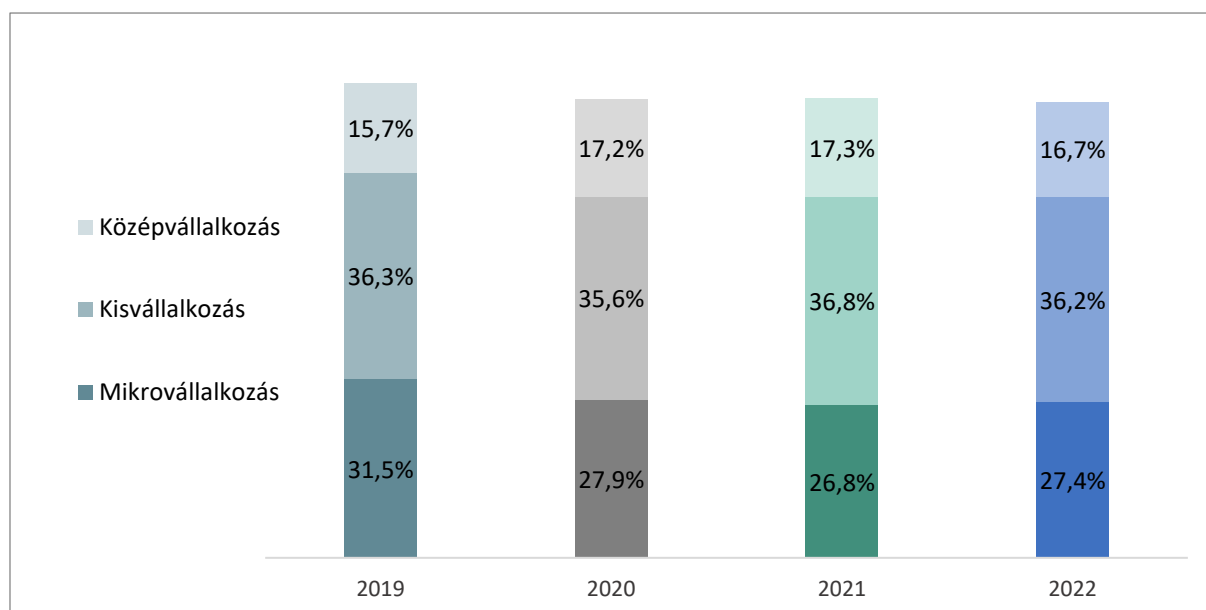
⁶³ 2. melléklet 51. ábra.

⁶⁴ 2. melléklet 52. ábra.

⁶⁵ Mikro- és kisvállalkozások, valamint középvállalkozások alatt a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 3. §-a szerinti definíciónak megfelelő gazdasági szereplőket kell érteni.

gazdasági szereplői körből kerültek ki⁶⁶, elsődlegesen is a kisvállalkozói, illetve a mikrovállalkozói körből.

37. ábra: A kkv-k által elnyert részek darabszám szerinti megoszlása⁶⁷



Forrás: EKR

Az elnyert szerződéses részek darabszám szerinti arányát a CPV főcsoportok szerinti bontásban vizsgálva elmondható, hogy a mikrovállalkozások az építési munkák, üzleti szolgáltatások, laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések, bútorok és tisztítótermékek, illetve az építészeti és kapcsolódó szolgáltatások tekintetében értek el több mint 30%-os arányt a vizsgált időszakban.⁶⁸ Az építészeti szolgáltatások esetében pedig ennél is magasabb, több mint 40%-os arányt értek el (a 2021-es év kivételével).

A kisvállalkozások által elnyert szerződéses részek darabszám szerinti aránya – a mikrovállalkozások köréhez viszonyítva – az előbbieken felsorolt CPV főcsoportok mindegyikében magasabb arányt mutat (igazodva az első következtetésünkben foglaltakhoz). A kisvállalkozások esetében amellett, hogy kiemelkedően magas az irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, az ipari gépek, élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek CPV főcsoport körében a nyertes részek darabszám szerinti aránya, szintén magas arány figyelhető meg az építési munkák illetve a laboratóriumi felszerelések tekintetében is.⁶⁹

E két körrel szemben a középvállalkozások jóval alacsonyabb arányban, azonban még mindig négy CPV főcsoport esetében 25% feletti nyertes rész darabszám arányt mutatnak: a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek, szennyvíz és hulladéktisztítási és

⁶⁶ Az adat összhangban áll az Egységes Piaci Eredménytábla vonatkozó indikátorával, Magyarország: 75% ([7] SME contractors. Elérhető: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en)

⁶⁷ 2. melléklet 53. ábra.

⁶⁸ 2. melléklet 54. ábra.

⁶⁹ 2. melléklet 55. ábra.

környezetvédelmi szolgáltatások, élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek körében, valamint jelentékeny az arányuk az IT szolgáltatások tekintetében is.⁷⁰

A CPV csoportok szerinti bontásban (összhangban a fent ismertetett, főcsoport szerinti bontás eredményével), a vizsgált időszak egésze alatt a mikrovállalkozások esetében kifejezetten dominálnak az építési beruházással összefüggő munkák, így egészen magas arányú az építészeti és ezzel kapcsolatos szolgáltatások, a mérnöki szolgáltatások, épületbefejezési munkák vonatkozásban a mikrovállalkozások által elnyert szerződéses részek darabszám szerinti aránya.⁷¹

A kisvállalkozások tekintetében ugyanez a trend látható, vagyis az építési beruházással összefüggő munkák dominálnak, emellett a bútorok illetve a különféle élelmiszertermékek CPV csoport tekintetében magas az elnyert részek darabszám szerinti aránya. Jelentős továbbá a számítógépek és tartozékaik illetve a takarítási és higiéniai szolgáltatások tekintetében az elnyert szerződéses részek aránya.⁷²

A középvállalkozások a másik két körrel ellentétben viszont a hulladékkal és szeméttel kapcsolatos szolgáltatások, a gépjárművek, a különféle élelmiszertermékek, a szoftverprogramozási és tanácsadási szolgáltatások, a gyógyszerészeti termékek valamint a takarítási és higiéniai szolgáltatások CPV csoportok esetében produkálnak magas arányszámokat (a 20-30%-os tartományban) az elnyert szerződéses részek tekintetében, míg az építési beruházással összefüggő munkák, szolgáltatások esetében jóval alacsonyabb arányok láthatóak az esetükben.⁷³

III.4. A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások által benyújtott ajánlatok darabszám szerinti aránya az érvényes ajánlatok körében

A mikro- és kisvállalkozások, valamint a középvállalkozások által benyújtott ajánlatok darabszám szerinti aránya az érvényes ajánlatok körében magas. Az ábra alapján – és összefüggésben a nyertes szerződés részek arányával – ebben az esetben is a kisvállalkozások arányszáma a legjelentősebb, a vizsgált időszakon belül végig egyenletes, ahogyan az a másik két körbe tartozó vállalkozások (pontosabban az általuk benyújtott ajánlatok) esetében is megállapítható.⁷⁴

⁷⁰ 2. melléklet 56. ábra.

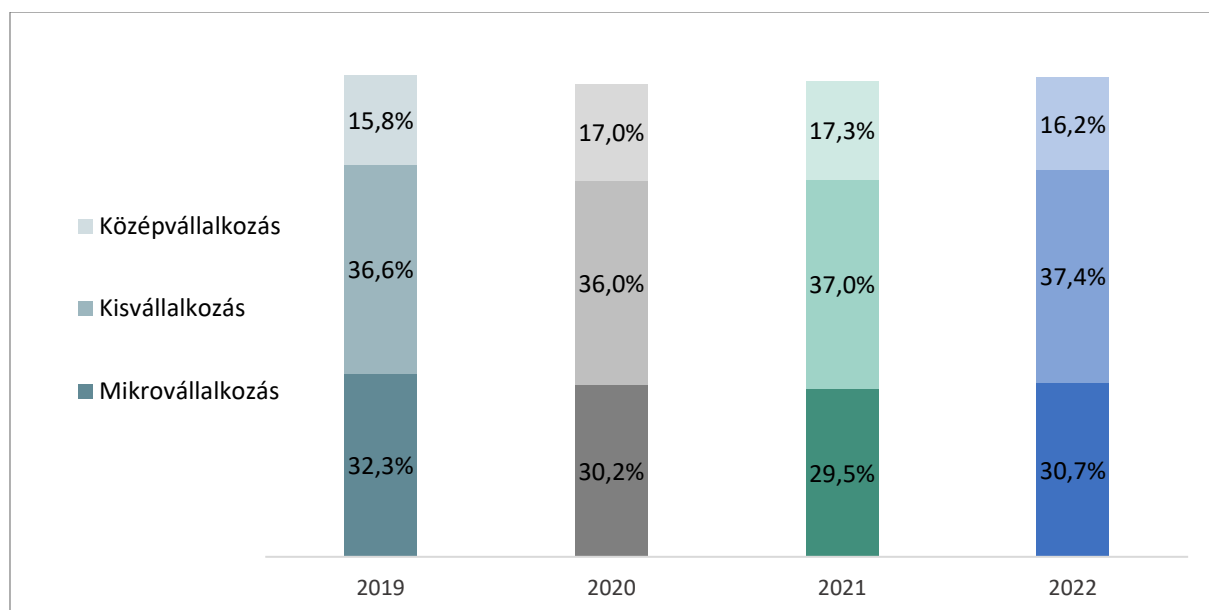
⁷¹ 2. melléklet 57. ábra.

⁷² 2. melléklet 58. ábra.

⁷³ 2. melléklet 59. ábra.

⁷⁴ Az adat összhangban áll az Egységes Piaci Eredménytábla vonatkozó indikátorával, Magyarország: 74% ([8] SME bids. Elérhető: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

38. ábra: A kkv-k által benyújtott ajánlatok darabszám szerinti megoszlása⁷⁵



Forrás: EKR

III.5. Teljes életciklus vagy életciklusköltség-számítás figyelembe vétele a szerződés odaítélése során

Az EKR 2022. november 2. óta gyűjti az arra vonatkozó adatokat, hogy a szerződés odaítélése során a szerződés teljes életciklusát vagy életciklusköltség-számítást is figyelembe vették-e az ajánlatkérők. Az eltelt időszakban 2 628 alkalommal került az EKR Szerződés Menedzser moduljában adat rögzítésre, ebből 20 esetben nyilatkozott úgy az ajánlatkérő, hogy a szerződés teljes életciklusát vagy életciklusköltség-számítást figyelembe vett. A vizsgált időszak rövidege miatt komolyabb következtetés nem vonható le ezen számokból, ugyanakkor az életciklus szemlélet, valamint az életciklus-költség számítás alacsony magyarországi alkalmazására az OECD témát vizsgáló tanulmánya is rámutatott.⁷⁶

⁷⁵ 2. melléklet 60. ábra.

⁷⁶ Life-Cycle Costing in Public Procurement in Hungary Stocktaking of Good Practices. Elérhető: <https://www.oecd.org/gov/life-cycle-costing-in-public-procurement-in-hungary-8d90f627-en.htm>